NATIONS UNIES
CONSEIL
DE SECURITE

Distr.
GENERALE

S/1466
9 mars 1950
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

LETTRE EN DATE DU 8 MARS 1950, ADRESSEE AU PRESIDENT DU CONSEIL DE SECURITE PAR LAQUELLE LE SECRETAIRE GENERAL LUI TRANSMET UN MEMORANDUM SUR L'ASPECT JURIDIQUE DES PROBLEMES QUE POSE LA REPRESENTATION AUPRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Le 8 mars 1950

Au cours du mois de février 1950, j'ai eu plusieurs entretiens officieux avec des membres du Conseil de sécurité concernant la représentation des Etats auprès de l'Organisation des Nations Unies. Le représentant de l'Inde ayant proposé d'apporter certaines modifications sur ce point au règlement intérieur du Conseil de sécurité, j'ai fait rédiger, pour mon information personnelle, un mémorandum confidentiel sur l'aspect juridique du problème. Certains membres du Conseil de sécurité auxquels j'ai mentionné ce mémorandum ont demandé à en prendre connaissance, et j'en ai donc communiqué le texte à ceux des membres qui se trouvaient alors à New-York.

La presse a dernièrement fait allusion à ce mémorandum et j'estime qu'il est opportun d'en communiquer maintenant le texte intégral à tous les membres du Conseil. En conséquence, j'en adresse à titre officieux un exemplaire, ainsi qu'une copie de la présente lettre, à tous les membres du Conseil, et je communique à la presse le texte de ce mémorandum.

(signé) Trygve Lie
Secrétaire général

Février 1950

Aspect juridique des problèmes que pose la représentation auprès de l'Organisation des Nations Unies

La principale difficulté que soulève la question actuelle de la représentation des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies réside dans le fait que cette question de représentation a été considérée comme liée à la question de la reconnaissance par les Gouvernements des Etats Membres.

On se propose de montrer ici qu'il est fâcheux du point de vue pratique, et erroné du point de vue de la doctrine juridique, de lier les deux questions.

Du point de vue pratique, la conception actuelle veut que la représentation dépende entièrement du dénombrement des membres d'un organe donné qui reconnaissent soit un gouvernement soit l'autre. Il est parfaitement possible que la majorité des membres d'un organe reconnaissent un gouvernement et que la majorité des membres d'un autre organe reconnaissent un gouvernement adverse. Si l'on admet le principe de la reconnaissance distincte, les représentants de différents gouvernements peuvent alors siéger dans des organes différents. En outre, dans des organes comme le Conseil de sécurité, qui se composent d'un nombre limité de membres, la question de la représentation peut se trouver résolue du seul fait, purement contingent, que certains gouvernements ont été élus pour y siéger à un moment donné.

Du point de vue de la doctrine juridique, le fait de lier la représentation auprès d'une organisation internationale à la reconnaissance d'un gouvernement constitue une confusion entre deux institutions qui présentent des ressemblances apparentes mais sont foncièrement différentes.

La reconnaissance d'un nouvel Etat ou d'un nouveau gouvernement dans un Etat existant est un acte unilatéral que le gouvernement qui accorde la reconnaissance peut accomplir ou refuser. Il est vrai que certains juristes ont fait valoir avec insistance que lorsqu'un nouveau gouvernement, qui arrive au pouvoir par des moyens révolutionnaires, est habituellement obéi par la majeure partie de la population et offre en même temps des perspectives suffisantes de stabilité, les autres Etats sont juridiquement tenus de le reconnaître. Toutefois, tandis que les Etats peuvent considérer qu'il convient

de se conformer à certains principes juridiques lorsqu'il s'agit d'accorder ou de refuser la reconnaissance, la pratique adoptée par les Etats montre que l'acte de reconnaissance est cependant considé comme une décision de caractère essentiellement politique que chaque Etat prend suivant l'opinion qu'il se fait lui-même de la situation.

Cette doctrine a été récemment réaffirmée au cours de l'examen de la question de Palestine par le Conseil de sécurité lorsque le représentant de la Syrie a mis en doute la validité de la reconnaissance par les Etats-Unis du Gouvernement provisoire d'Israël. Le représentant des Etats-Unis (M. Austin) au Conseil de sécurité a répondu :

"Il serait fort malséant de ma part d'admettre qu'aucun pays puisse mettre en doute les droits souverains des Etats-Unis d'Amérique à propos d'une décision de nature aussi nettement politique que la reconnaissance de l'existence de facto d'un Etat.

"D'autre part, je ne puis admettre ici, ni tacitement, ni par une réponse directe, qu'il existe où que ce soit une cour de justice ou toute autre cour qui puisse émettre un jugement sur la légalité ou la validité de cet acte accompli par mon pays.

"Il est certains pouvoirs et certaines prérogatives d'Etats souverains dont ne s'est dessaisi aucun des Etats qui ont signé la Charte des Nations Unies. C'est le cas, notamment, du droit de reconnaître l'autorité de facto d'un gouvernement provisoire. En exerçant ce droit, mon Gouvernement a pris une mesure d'ordre pratique, en tenant compte des réalités, des faits existants et en reconnaissant un changement qui s'est effectivement produit. Je suis persuadé qu'aucune nation au monde n'a le droit ni de contester la légitimité de cette décision, ni de prétendre qu'une autorité de facto doit avoir fonctionné pendant un certain temps avant de pouvoir être reconnue." [1]

Plusieurs juristes ont fait valoir que cette règle de la reconnaissance

---

1) Voir les procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, troisième année, No 68, page 16.

individuelle, en vertu de laquelle la reconnaissance est laissée à la discrétion des Etats, devrait être remplacée par une reconnaissance collective accordée par l'intermédiaire d'une organisation internationale telle que l'Organisation des Nations Unies, (voir, par exemple, Lauterpacht, La reconnaissance en droit international). On ne se trouverait pas dans la présente impasse si cette dernière règle était actuellement admise, puisque le nouveau Gouvernement chinois ne ferait pas l'objet de reconnaissances individuelles, mais seulement d'une décision de l'organe compétent des Nations Unies. Il n'en reste pas moins que les Etats ont refusé d'accepter une telle règle et l'Organisation des Nations Unies n'a aucune autorité pour reconnaître soit un nouvel Etat, soit un nouveau gouvernement pour un Etat existant. Pour instituer la règle de la reconnaissance collective par les Nations Unies, il faudrait, soit apporter un amendement à la Charte, soit conclure un traité auquel adhéreraient tous les Etats Membres.

D'autre part, pour qu'un Etat puisse faire partie de l'Organisation des Nations Unies en qualité de Membre et qu'il puisse être représenté au sein des organes de ladite Organisation, il est indispensable que les organes compétents en décident collectivement; en ce qui concerne l'admission comme Etat Membre, un vote de l'Assemblée générale doit intervenir sur recommandation du Conseil de sécurité, et en ce qui concerne la représentation, chaque organe compétent doit se prononcer par un vote sur les pouvoirs des représentants. Etant donné que la reconnaissance d'un Etat résulte d'une décision individuelle et que l'admission comme Etat Membre ou l'acceptation de la représentation au sein de l'Organisation dépendent de décisions collectives, il ne semble pas possible d'admettre en droit que ces dernières décisions exigent, au préalable, une reconnaissance individuelle.

Cette conclusion est nettement corroborée par la pratique suivie tant par la Société des Nations que par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres.

Dans la pratique suivie par la Société des Nations, les Etats Membres ont déclaré expressément dans plusieurs cas que l'admission d'un autre Etat ne signifiait pas qu'ils reconnaissaient le nouveau Membre en tant qu'Etat (par exemple, la Grande-Bretagne dans le cas de la Lituanie, la Belgique et la Suisse dans le cas de l'Union soviétique, la Colombie dans le cas du Panama).[1)]

La pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies offre certes plusieurs exemples d'Etats admis comme Membres sans avoir été reconnus par tous les autres Etats Membres, et d'autres exemples dans lesquels des Etats Membres ont voté en faveur de l'admission de certains Etats qu'ils n'avaient pas reconnus comme tels. Le Yémen et la Birmanie, par exemple, ont été admis par un vote unanime de l'Assemblée générale, à une époque où ils n'avaient été reconnus que par une minorité des Etats Membres. Un certain nombre de Membres qui, au Conseil de sécurité, ont voté en faveur de l'admission de la Transjordanie [Jordanie] et du Népal, n'avaient pas reconnu ces candidats en tant qu'Etats. De fait, lorsque les délégations de l'Union soviétique et des pays voisins ont déclaré qu'elles ne voteraient pas en faveur de l'admission de certains Etats (à savoir l'Irlande, le Portugal et la Transjordanie [Jordanie], parce que leurs Gouvernements n'entretenaient pas de relations diplomatiques avec ceux-ci, la plupart des autres Etats Membres ont vigoureusement protesté, ce qui a amené l'Assemblée générale à demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice.

La Cour a été priée de répondre à la question de savoir si un Etat Membre, lorsqu'il vote sur l'admission d'un autre Etat, est "juridiquement fondé à faire dépendre son consentement de conditions non expressément prévues" au paragraphe 1 de l'article 4 de la Charte, étant donné que, parmi les conditions exigées par certains Etats Membres, figurait l'existence de relations diplomatiques avec l'Etat qui sollicitait son admission. La Cour a répondu par la négative. Lors de sa quatrième session, l'Assemblée générale a recommandé à chacun des Etats Membres de se conformer à l'avis de la Cour.

---

1) Un certain nombre d'auteurs, en particulier Scelle, Fauchille, Anzillotti, Malbone Graham, ont soutenu que l'admission à la Société des Nations équivalait à une reconnaissance implicite de la part de tous les Membres. Toutefois, comme l'a écrit Lauterpacht ("La reconnaissance en droit international", page 401): "En fait, la pratique n'a pas consacré les effets ainsi attribués à l'admission".

Jusqu'au moment où s'est posée la question chinoise, la pratique constante en ce qui concerne la représentation des Etats Membres au sein des organes des Nations Unies a été de faire une séparation nette entre la représentation et la question de la reconnaissance d'un gouvernement. Il est remarquable que malgré le nombre assez élevé de changements de gouvernements à la suite de révolutions et le nombre plus élevé de cas dans lesquels il y a eu rupture des relations diplomatiques entre Etats Membres, il ne se soit pas produit un seul cas, dans les milliers de réunions qui ont eu lieu depuis quatre ans, où la validité des pouvoirs d'un représentant ait été contestée. Chaque fois que les rapports des commissions de vérification des pouvoirs ont été mis aux voix (comme lors des sessions de l'Assemblée générale), ils ont au contraire toujours été adoptés à l'unanimité, sans qu'aucun Etat Membre ait formulé de réserves.

Les Etats Membres ont donc clairement établi, par une pratique constante, 1) qu'un Etat Membre peut à bon droit voter l'acceptation du représentant d'un gouvernement qu'il ne reconnaît pas ou avec lequel il n'entretient pas de relations diplomatiques et 2) qu'un tel vote n'implique ni qu'il reconnaît ce gouvernement, ni qu'il est disposé à établir des relations diplomatiques.

La question s'est trouvée clairement posée à deux reprises dans le cas d'Etats non Membres, lorsqu'il s'est agi d'accorder à la République d'Indonésie et à Israël le droit de participer aux délibérations du Conseil de sécurité. Dans les deux cas, on a objecté que les intéressés n'étaient pas des Etats; dans ces deux mêmes cas, le Conseil de sécurité a décidé d'autoriser les intéressés à se faire représenter, après que des membres du Conseil eurent déclaré nettement que le vote n'impliquait pas la reconnaissance de l'Etat ou du gouvernement en question.[1)]

La pratique ainsi suivie par les Nations Unies est non seulement juridiquement fondée, mais encore conforme au principe même de l'Organisation. Les Nations Unies ne constituent pas une association ouverte uniquement à

---

1) Voir les déclarations faites par M. Faris el Khouri et M. T.F. Tsiang, sur l'Indonésie, à la 181ème séance (Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, deuxième année, No. 74) et par Sir Alexander Cadogan, M. Manuilsky et M. Jessup, sur Israël, à la 330ème séance (Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, troisième année, No. 93).

des Etats animés du même esprit et à des gouvernements ayant des conceptions semblables (comme c'est le cas pour certaines associations régionales). Etant une organisation qui aspire à l'universalité, elle doit nécessairement comprendre des Etats dont les idéologies sont diverses et même opposées.

Le cas de la Chine est unique dans l'histoire des Nations Unies, non parce qu'il s'agit d'un changement de gouvernement à la suite d'une révolution, mais parce qu'on se trouve pour la première fois en présence de deux gouvernements rivaux. Il est très possible qu'une telle situation se reproduise dans l'avenir et il est éminemment souhaitable de déterminer quel principe peut être suivi pour choisir entre les gouvernements rivaux. Il a été démontré que la solution qui consiste à prendre pour base le nombre des reconnaissances n'est ni satisfaisante ni juridiquement fondée. Est-il possible de suivre un autre principe?

Il semble que le principe convenable puisse être dégagé, par analogie, des dispositions de l'Article 4 de la Charte. Cet article stipule qu'un Etat qui demande son admission doit être capable de remplir les obligations qui incombent aux Membres des Nations Unies et disposé à le faire. Les obligations des Etats Membres ne peuvent être remplies que par les gouvernements qui possèdent effectivement le pouvoir à cet effet. Lorsqu'un gouvernement révolutionnaire affirme qu'il représente un Etat, en s'opposant à un gouvernement existant, la question à résoudre est de savoir lequel de ces deux gouvernements est effectivement en mesure d'utiliser les ressources et de gouverner la population de l'Etat de manière que soient remplies les obligations qui incombent aux Etats Membres. Il s'agit donc essentiellement de savoir si le nouveau gouvernement exerce en fait son autorité sur le territoire de l'Etat et si celle-ci est habituellement respectée par la majeure partie de la population.

Dans l'affirmative, il semble que les organes des Nations Unies devraient, par leur action commune, accorder à ce gouvernement le droit de représenter l'Etat dans l'Organisation, même si certains Etats Membres, pour des raisons valables du point de vue de leur politique nationale, refusent de le reconnaître comme gouvernement légal, et persistent dans cette attitude.