

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

---

REPORTS OF JUDGMENTS,  
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

---

CERTAIN EXPENSES  
OF THE UNITED NATIONS  
(ARTICLE 17, PARAGRAPH 2, OF THE CHARTER)

ADVISORY OPINION OF 20 JULY 1962

1962

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

---

RECUEIL DES ARRÊTS,  
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

---

CERTAINES DÉPENSES  
DES NATIONS UNIES  
(ARTICLE 17, PARAGRAPHE 2, DE LA CHARTE)

AVIS CONSULTATIF DU 20 JUILLET 1962

This Opinion should be cited as follows:

*“Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962 :  
I.C.J. Reports 1962, p. 151.”*

---

Le présent avis doit être cité comme suit :

*« Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif du 20 juillet 1962 :  
C. I. J. Recueil 1962, p. 151. »*

Sales number 262  
N° de vente : 262

## COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1962

20 juillet 1962

1962  
Le 20 juillet  
Rôle général  
n° 49CERTAINES DÉPENSES DES  
NATIONS UNIES

(ARTICLE 17, PARAGRAPHE 2, DE LA CHARTE)

*Résolution de l'Assemblée générale 1731 (XVI) demandant un avis consultatif. — Objections au prononcé d'un avis fondées sur les travaux de l'Assemblée générale. — Interprétation de l'expression « dépenses de l'Organisation ». — Article 17, paragraphes 1 et 2, de la Charte. — Limitation non justifiée des mots « budget » et « dépenses ». — Article 17 dans le contexte de la Charte. — Fonctions respectives du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale. — L'article 11, paragraphe 2, et les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée générale. — Rôle de l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. — Accords en vertu de l'article 43. — Dépenses encourues pour les buts des Nations Unies. — Obligations encourues par le Secrétaire général agissant sous l'autorité du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale. — Caractère des opérations de la FUNU et de l'ONUC. — Financement de la FUNU et de l'ONUC fondé sur l'article 17, paragraphe 2. — Application par le Secrétaire général des résolutions du Conseil de Sécurité. — Dépenses de la FUNU et de l'ONUC et article 17, paragraphe 2, de la Charte.*

## AVIS CONSULTATIF

*Présents*: M. WINIARSKI, *Président*; M. ALFARO, *Vice-Président*; MM. BASDEVANT, BADAWI, MORENO QUINTANA, WELLINGTON KOO, SPIROPOULOS, sir Percy SPENDER, sir Gerald FITZMAURICE, MM. KORETSKY, TANAKA, BUSTAMANTE Y RIVERO, JESSUP, MORELLI, *Juges*; M. GARNIER-COIGNET, *Greffier*.

Sur la question de savoir si certaines dépenses autorisées par l'Assemblée générale « constituent « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies »,

LA COUR,

ainsi composée,

*donne l'avis consultatif suivant :*

La requête qui a saisi la Cour a été formulée dans une lettre adressée le 21 décembre 1961 par le Secrétaire général par intérim des Nations Unies au Président de la Cour et reçue au Greffe le 27 décembre. Par cette lettre le Secrétaire général par intérim porte à la connaissance du Président de la Cour que, par une résolution adoptée le 20 décembre 1961, l'Assemblée générale a décidé de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur la question suivante :

« Les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale 1583 (XV) et 1590 (XV) du 20 décembre 1960, 1595 (XV) du 3 avril 1961, 1619 (XV) du 21 avril 1961 et 1633 (XVI) du 30 octobre 1961, relatives aux opérations des Nations Unies au Congo entreprises en exécution des résolutions du Conseil de Sécurité en date des 14 juillet, 22 juillet et 9 août 1960 et des 21 février et 24 novembre 1961 ainsi que des résolutions de l'Assemblée générale 1474 (ES-IV) du 20 septembre 1960, 1599 (XV), 1600 (XV) et 1601 (XV) du 15 avril 1961, et les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale: 1122 (XI) du 26 novembre 1956, 1089 (XI) du 21 décembre 1956, 1090 (XI) du 27 février 1957, 1151 (XII) du 22 novembre 1957, 1204 (XII) du 13 décembre 1957, 1337 (XIII) du 13 décembre 1958, 1441 (XIV) du 5 décembre 1959 et 1575 (XV) du 20 décembre 1960, relatives aux opérations de la Force d'urgence des Nations Unies entreprises en exécution des résolutions de l'Assemblée générale: 997 (ES-I) du 2 novembre 1956, 998 (ES-I) et 999 (ES-I) du 4 novembre 1956, 1000 (ES-I) du 5 novembre 1956, 1001 (ES-I) du 7 novembre 1956, 1121 (XI) du 24 novembre 1956 et 1263 (XIII) du 14 novembre 1958, constituent-elles « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies? »

A cette lettre du Secrétaire général par intérim est joint un exemplaire certifié conforme de la résolution ci-dessus mentionnée de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général par intérim annonce en même temps qu'il transmettra à la Cour, conformément à l'article 65 du Statut, tous documents pouvant servir à élucider la question.

La résolution 1731 (XVI) par laquelle l'Assemblée générale a décidé de demander à la Cour un avis consultatif est ainsi conçue :

*« L'Assemblée générale,*

*Reconnaissant qu'elle a besoin d'un avis juridique autorisé quant aux obligations des États Membres en vertu de la Charte*

des Nations Unies en ce qui concerne le financement des opérations des Nations Unies au Congo (ONUC) et au Moyen-Orient (UNEF),

1. *Décide* de soumettre la question ci-après à la Cour internationale de Justice pour qu'elle donne un avis consultatif:

« Les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale 1583 (XV) et 1590 (XV) du 20 décembre 1960, 1595 (XV) du 3 avril 1961, 1619 (XV) du 21 avril 1961 et 1633 (XVI) du 30 octobre 1961, relatives aux opérations des Nations Unies au Congo entreprises en exécution des résolutions du Conseil de Sécurité en date des 14 juillet, 22 juillet et 9 août 1960 et des 21 février et 24 novembre 1961 ainsi que des résolutions de l'Assemblée générale 1474 (ES-IV) du 20 septembre 1960, 1599 (XV), 1600 (XV) et 1601 (XV) du 15 avril 1961, et les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale: 1122 (XI) du 26 novembre 1956, 1089 (XI) du 21 décembre 1956, 1090 (XI) du 27 février 1957, 1151 (XII) du 22 novembre 1957, 1204 (XII) du 13 décembre 1957, 1337 (XIII) du 13 décembre 1958, 1441 (XIV) du 5 décembre 1959 et 1575 (XV) du 20 décembre 1960, relatives aux opérations de la Force d'urgence des Nations Unies entreprises en exécution des résolutions de l'Assemblée générale: 997 (ES-I) du 2 novembre 1956, 998 (ES-I) et 999 (ES-I) du 4 novembre 1956, 1000 (ES-I) du 5 novembre 1956, 1001 (ES-I) du 7 novembre 1956, 1121 (XI) du 24 novembre 1956 et 1263 (XIII) du 14 novembre 1958, constituent-elles « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies? »

2. *Prie* le Secrétaire général, conformément à l'article 65 du Statut de la Cour internationale de Justice, de transmettre la présente résolution à la Cour et d'y joindre tout document pouvant servir à élucider la question. »

\* \* \*

Le 27 décembre 1961, jour où la lettre du Secrétaire général par intérim des Nations Unies est parvenue au Greffe, le Président, par application de l'article 66, paragraphe 2, du Statut, a jugé que les Membres des Nations Unies étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question et a rendu une ordonnance fixant au 20 février 1962 la date d'expiration du délai dans lequel la Cour serait disposée à recevoir d'eux des exposés écrits; et le Greffier leur a adressé la communication spéciale et directe prévue à cet article, en rappelant que la résolution 1731 (XVI), comme celles qui sont mentionnées dans la question soumise pour avis, était déjà en leur possession.

La notification à tous les États admis à ester en justice devant la Cour de la lettre du Secrétaire général par intérim et de la résolution qui y était jointe, notification prescrite par l'article 66, paragraphe 1, du Statut, a été effectuée par lettre du 4 janvier 1962.

Les Membres des Nations Unies dont les noms suivent ont présenté des exposés, notes ou lettres énonçant leurs vues: Afrique du

Sud, Australie, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Haute-Volta, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Portugal, République socialiste soviétique de Biélorussie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Tchécoslovaquie, Union des Républiques socialistes soviétiques. Copie de ces communications a été transmise à tous les Membres des Nations Unies ainsi qu'au Secrétaire général par intérim des Nations Unies.

Par lettre, le Mexique, les Philippines et la Pologne se sont référés aux vues qui avaient été exprimées en leurs noms respectifs lors de la session de l'Assemblée générale.

Le Secrétaire général par intérim des Nations Unies a transmis à la Cour, par application de l'article 65, paragraphe 2, du Statut, un dossier de documents pouvant servir à élucider la question; il y a joint une Introduction ainsi qu'une note du contrôleur sur les pratiques budgétaires et financières de l'Organisation des Nations Unies. Ces documents sont parvenus au Greffe les 21 février et 1<sup>er</sup> mars 1962.

Le 23 mars 1962, les Membres des Nations Unies ont été informés que la procédure orale en cette affaire s'ouvrirait vers le début du mois de mai. Le 16 avril 1962, il leur a été notifié que la date d'ouverture était fixée au 14 mai. Des audiences se sont tenues du 14 au 19 mai et le 21 mai, au cours desquelles ont pris la parole :

- |   |   |
|---|---|
| pour le Canada :  | M. Marcel Cadieux, sous-secrétaire adjoint et conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures;                     |
| pour les Pays-Bas :   | M. W. Riphagen, juriste du ministère des Affaires étrangères;   |
| pour l'Italie :   | M. Riccardo Monaco, professeur à l'université de Rome, chef du contentieux diplomatique au ministère des Affaires étrangères; |
| pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : | le très honorable sir Reginald Manningham-Buller, Q. C., <i>Attorney-General</i> ;  |
| pour la Norvège :   | M. Jens Evensen, directeur général, ministère des Affaires étrangères;  |
| pour l'Australie :  | sir Kenneth Bailey, <i>Solicitor-General</i> ;  |
| pour l'Irlande :  | M. Aindrias O' Caoimh, S. C., <i>Attorney-General</i> ;   |
| pour l'Union des Républiques socialistes soviétiques :        | M. G. I. Tunkin, professeur, directeur du service juridique et des traités du ministère des Affaires étrangères;              |
| pour les États-Unis d'Amérique :                              | l'honorable Abram Chayes, conseiller juridique du département d'État.   |

\* \* \*

Avant de donner son avis sur la question qui lui est posée, la Cour juge nécessaire de faire les observations préliminaires suivantes :

Le pouvoir qu'a la Cour de donner un avis consultatif procède de l'article 65 du Statut. Le pouvoir ainsi attribué a un caractère discrétionnaire. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la Cour internationale de Justice, de même que la Cour permanente de Justice internationale, a toujours suivi le principe énoncé le 23 juillet 1923 par la Cour permanente en l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* : « La Cour, étant une Cour de Justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs » (C. P. J. I., série B, n° 5, p. 29). En conséquence, et conformément à l'article 65 du Statut, la Cour ne peut donner un avis consultatif que sur une question juridique. Si une question n'est pas juridique, la Cour n'a pas de pouvoir discrétionnaire en la matière : elle doit refuser de donner l'avis qui lui est demandé. Mais, même s'il s'agit d'une question juridique, à laquelle la Cour a indubitablement compétence de répondre, elle peut néanmoins refuser de le faire. Ainsi que la Cour l'a déclaré dans son avis du 30 mars 1950, le caractère permissif de l'article 65 « donne à la Cour le pouvoir d'apprécier si les circonstances de l'espèce sont telles qu'elles doivent la déterminer à ne pas répondre à une demande d'avis » (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie (première phase)*, C. I. J. Recueil 1950, p. 72). Mais, comme la Cour l'a également dit dans le même avis, « la réponse constitue une participation de la Cour, elle-même « organe des Nations Unies », à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée » (*ibid.*, p. 71). La Cour a indiqué encore plus nettement dans son avis du 23 octobre 1956 qu'il faudrait « des raisons décisives » pour l'amener à opposer un refus à une demande d'avis consultatif (*Jugements du tribunal administratif de l'O. I. T. sur requêtes contre l'Unesco*, C. I. J. Recueil 1956, p. 86).

La Cour ne voit aucune « raison décisive » de ne pas donner l'avis consultatif que l'Assemblée générale lui a demandé par sa résolution 1731 (XVI). On a fait valoir que la question posée à la Cour touche à des questions d'ordre politique et que, pour ce motif, la Cour doit se refuser à donner un avis. Certes, la plupart des interprétations de la Charte des Nations Unies présentent une importance politique plus ou moins grande. Par la nature des choses, il ne saurait en être autrement. Mais la Cour ne saurait attribuer un caractère politique à une requête qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'interprétation d'une disposition conventionnelle.

Dans le préambule de la résolution par laquelle elle a demandé le présent avis, l'Assemblée générale a reconnu qu'elle avait « be-

soin d'un avis juridique autorisé ». Recherchant un tel avis, elle a posé à la Cour une question juridique — une question ayant trait à l'interprétation de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies. Dans son avis du 28 mai 1948, la Cour a souligné qu'« en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies » elle est fondée à exercer à l'égard d'un article de la Charte, « traité multilatéral, une fonction d'interprétation qui relève de l'exercice normal de ses attributions judiciaires » (*Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, C. I. J. Recueil 1947-1948, p. 61).

La Cour, ayant donc été saisie d'une demande d'avis consultatif sur une question juridique concrète, donnera maintenant son avis.

\* \* \*

Il est demandé à la Cour de déterminer si certaines dépenses qui ont été autorisées par l'Assemblée générale pour couvrir les frais des opérations des Nations Unies au Congo (ci-après désignées par l'abréviation ONUC) et des opérations de la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient (ci-après désignées par l'abréviation FUNU) « constituent... « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies ».

Avant d'examiner la question dans tous ses détails, la Cour prendra en considération l'opinion selon laquelle il faut tenir compte du fait qu'à la 1086<sup>me</sup> séance plénière de l'Assemblée générale, tenue le 20 décembre 1961, un amendement au projet de résolution soumettant une demande d'avis consultatif a été proposé par le délégué de la France, et que cet amendement a été rejeté; cet amendement tendait à ce que la Cour donnât un avis sur le point de savoir si les dépenses relatives aux opérations en question ont été « décidées conformément aux dispositions de la Charte »; en cas de réponse affirmative, la Cour aurait été priée de répondre ensuite à la question qui est posée dans la résolution telle qu'elle a été adoptée.

Si l'amendement avait été adopté la Cour aurait été invitée à rechercher si les résolutions *autorisant les dépenses* ont été prises conformément à la Charte; l'amendement français ne proposait pas de demander à la Cour si les résolutions *en exécution desquelles des opérations ont été entreprises au Moyen-Orient et au Congo* ont été adoptées conformément à la Charte.

La Cour ne juge pas nécessaire d'exposer dans quelle mesure les travaux de l'Assemblée générale antérieurs à l'adoption d'une résolution doivent entrer en ligne de compte pour l'interprétation de cette résolution, mais elle fait les observations suivantes quant à l'argument fondé sur le rejet de l'amendement français.

Le rejet de l'amendement français ne constitue pas une injonction pour la Cour d'avoir à écarter l'examen de la question de savoir si certaines dépenses ont été « décidées conformément aux dispositions de la Charte », si la Cour croit opportun de l'aborder. On ne doit pas supposer que l'Assemblée générale ait ainsi entendu lier ou gêner la Cour dans l'exercice de ses fonctions judiciaires; la Cour doit avoir la pleine liberté d'examiner tous les éléments pertinents dont elle dispose pour se faire une opinion sur une question qui lui est posée en vue d'un avis consultatif. La Cour ne saurait non plus admettre que le rejet de l'amendement français ait aucune influence sur le point de savoir si l'Assemblée générale a voulu empêcher la Cour d'interpréter l'article 17 à la lumière des autres articles de la Charte, c'est-à-dire dans le contexte de l'ensemble du traité. Si l'on voulait tirer des conclusions des débats tenus sur ce point, une conclusion en sens contraire ressortirait des déclarations très claires d'après lesquelles les délégations qui ont présenté le projet de résolution considéraient comme acquis que la Cour examinerait la Charte dans son ensemble.

\* \* \*

Pour en venir à la question qui a été posée, la Cour observe qu'elle comporte une interprétation du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte. Dans les affaires précédentes où la Cour a dû interpréter la Charte des Nations Unies, elle a suivi les principes et les règles applicables en général à l'interprétation des traités, étant donné qu'elle a reconnu que la Charte est un traité multilatéral, bien qu'elle présente certaines caractéristiques spéciales. Dans son interprétation de l'article 4 de la Charte, la Cour a été amenée à prendre en considération « l'économie de la Charte » et « les rapports que celle-ci a établis entre l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité »; c'est un problème du même ordre qui se pose aujourd'hui devant la Cour. Pour appuyer son interprétation de l'article 4, la Cour a pris en considération la manière suivant laquelle les organes intéressés « ont constamment interprété ce texte » dans leur pratique (*Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies, C. I. J. Recueil 1950, pp. 8-9*).

Le texte de l'article 17 se lit en partie comme suit :

« 1. L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation.

2. Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. »

La Cour se propose d'examiner l'article 17 en lui-même et dans ses relations avec le reste de la Charte, mais il convient de noter qu'au moins trois questions distinctes pourraient se poser en ce qui concerne l'interprétation du paragraphe 2 de cet article. La première question est celle de l'identification des « dépenses de

l'Organisation » ; une seconde question aurait trait à la répartition des dépenses par l'Assemblée générale ; et une troisième porterait sur l'interprétation des mots « sont supportées par les Membres ». Les deuxième et troisième questions visent directement les « obligations financières des Membres », mais c'est uniquement la première qui est soulevée par la demande d'avis consultatif. La question soumise à la Cour se réfère au moment qui précède logiquement la répartition des dépenses, de même qu'une question relative à cette répartition serait antérieure à une question touchant à l'obligation des États Membres de payer.

Certes, ainsi qu'il a déjà été noté, le préambule de la résolution contenant la requête se réfère au « besoin [qu'a l'Assemblée générale] d'un avis juridique autorisé quant aux obligations des États Membres », mais on doit supposer que l'Assemblée générale entend trouver une indication de cet ordre dans l'avis consultatif que la Cour donnera sur la question de savoir si certaines dépenses données « constituent ... « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte ». Si la Cour juge que les dépenses indiquées sont des « dépenses de l'Organisation », elle n'aura pas à examiner la méthode ni le barème suivant lesquels elles peuvent être réparties. Le montant des dépenses qui constituent indubitablement « des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 » n'est pas totalement réparti par l'Assemblée générale et payé par les contributions des États Membres, car l'Organisation a d'autres recettes. Un État Membre n'est donc pas tenu de payer plus que la quote-part qui lui est attribuée ; les dépenses de l'Organisation et le montant des obligations des Membres peuvent dans la pratique ne pas être nécessairement identiques.

Le texte du paragraphe 2 de l'article 17 mentionne « les dépenses de l'Organisation » sans donner de définition plus précise de ces dépenses. Il serait possible de poser tout d'abord la proposition générale portant que les « dépenses » d'une organisation quelconque sont les sommes payées pour couvrir les frais relatifs à la réalisation de ses buts, en l'occurrence les buts politiques, économiques, sociaux, humanitaires et autres des Nations Unies. Il faudrait ensuite considérer, comme le fera la Cour, si les résolutions autorisant les opérations en cause visaient à la réalisation des buts des Nations Unies et si lesdites dépenses ont été engagées dans l'accomplissement de ces opérations. Ou bien, on pourrait simplement dire que les « dépenses » d'une organisation sont celles qui sont prévues dans son budget. Mais on n'a pas demandé à la Cour de donner une définition abstraite des mots « dépenses de l'Organisation ». On lui a demandé de répondre à une question précise qui a trait à certaines dépenses déterminées qui ont été effectivement faites, mais la Cour n'exercerait pas de façon adéquate l'obligation qui lui incombe si elle n'examinait en détail les différents problèmes soulevés par la question que l'Assemblée générale lui a posée.

C'est peut-être simplement l'identification du mot « dépenses » avec les postes inclus dans un budget qui a conduit certains arguments à rattacher l'interprétation du mot « dépenses » au paragraphe 2 de l'article 17, au mot « budget » au paragraphe 1 de cet article; on a soutenu que dans les deux cas l'adjectif qualificatif « ordinaire » ou « administratif » devrait être sous-entendu. Étant donné que ce qualificatif ne figure aucunement dans le texte de la Charte, on ne pourrait l'y sous-entendre que si cette qualification devait découler nécessairement des dispositions de la Charte considérée dans son ensemble, ou d'une disposition particulière de celle-ci qui obligerait à l'y introduire pour donner effet à la Charte.

En premier lieu, en ce qui concerne le mot « budget » au paragraphe 1 de l'article 17, il est clair que l'existence d'une distinction entre les « budgets administratifs » et les « budgets opérationnels » n'a pas échappé aux rédacteurs de la Charte et qu'elle n'était pas étrangère aux conceptions de l'Organisation, même au début de son histoire. En rédigeant l'article 17, les rédacteurs ont jugé bon de prévoir au paragraphe 1 que « L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation ». Mais en traitant des fonctions de l'Assemblée générale au regard des institutions spécialisées, les rédacteurs ont prévu au paragraphe 3 que l'Assemblée générale « examine les budgets administratifs desdites institutions ». Si leur intention avait été de limiter l'application du paragraphe 1 au budget administratif des Nations Unies elles-mêmes, le mot « administratif » aurait été inclus au paragraphe 1 aussi bien qu'au paragraphe 3. De plus, s'il avait été envisagé que l'Organisation ait aussi un autre budget, différent de celui qui devait être approuvé par l'Assemblée générale, il aurait été fait mention de cet autre budget dans la Charte, ainsi que de l'organe par lequel il devait être approuvé.

De même, à sa première session, l'Assemblée générale, en rédigeant et en approuvant la constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés, a prévu que le budget de cette organisation serait divisé en trois rubriques: « administration », « exécution » et « projets de rétablissement en grand »; mais aucune distinction analogue n'a été introduite dans le règlement financier des Nations Unies qui a été adopté à l'unanimité en 1950 et qui reste sans changement sur ce point. Ce règlement vise seulement le « budget » et ne fait aucune distinction entre « administration » et « exécution ».

Dans les sessions ultérieures de l'Assemblée générale, y compris la seizième, on a parlé à plusieurs reprises d'établir une distinction en ce qui concerne le budget opérationnel: certains orateurs recommandaient d'adopter cette distinction à titre de méthode comptable pratique; certains y voyaient un moyen de différencier les barèmes de quotes-parts ou de répartition; d'autres pensaient qu'on différencierait ainsi les activités à financer par des contribu-

tions volontaires. Mais ces discussions n'ont pas entraîné l'adoption de deux budgets séparés suivant la distinction envisagée.

En fait, la pratique de l'Organisation est entièrement conforme au sens ordinaire de ces termes. Dès l'origine, le budget de l'Organisation a compris des rubriques qui ne relevaient d'aucune des définitions du « budget administratif » proposées en la circonstance. C'est ainsi, par exemple, qu'avant la création du « Programme élargi d'assistance technique » et du « Fonds spécial », l'un et l'autre alimentés par des contributions volontaires, le budget annuel de l'Organisation prévoyait des crédits pour l'assistance technique, lesquels s'ajoutent à présent aux fonds susmentionnés; au budget de l'exercice 1962 figure une somme de 6.400.000 dollars pour les programmes techniques de développement économique, d'activités sociales, d'activités dans le domaine des droits de l'homme, d'administration publique et de contrôle des stupéfiants. S'il est vrai qu'au cours des débats de la Cinquième Commission on a proposé de supprimer du budget ordinaire toutes les dépenses entraînées par l'assistance technique, tous les postes relevant de ces rubriques ont été adoptés en seconde lecture par la Cinquième Commission, sans vote contraire. La nature « opérationnelle » des activités ainsi inscrites au budget ressort des explications touchant les prévisions budgétaires, comme par exemple les demandes visant à ce que soit poursuivie « l'exécution du programme d'action en matière de développement économique que l'Assemblée générale a envisagé dans ses résolutions 200 (III) du 4 décembre 1948 et 304 (IV) du 16 novembre 1949 »; ainsi que « l'exécution du programme d'action relatif aux fonctions consultatives en matière de service social, tel que l'Assemblée générale l'a envisagé dans sa résolution 418 (V) du 1<sup>er</sup> décembre 1950 ».

La pratique constante de l'Assemblée générale est d'inclure dans les résolutions concernant le budget annuel des dispositions touchant les dépenses qui découlent du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Tous les ans, depuis 1947, l'Assemblée a pris par anticipation des dispositions touchant des « dépenses imprévues et extraordinaires » entraînées par les actions visant au « maintien de la paix et de la sécurité ». Dans une note sur les pratiques budgétaires et financières de l'Organisation des Nations Unies soumise à la Cour par le contrôleur financier, les « dépenses extraordinaires » sont définies comme « les engagements de dépenses et les dépenses découlant de l'approbation par un conseil, une commission ou un autre organe compétent des Nations Unies de nouveaux programmes ou activités qui n'avaient pas été envisagés au moment où les crédits budgétaires ont été ouverts ».

La résolution annuelle sur l'ouverture de crédits destinés à couvrir des dépenses extraordinaires autorise le Secrétaire général à engager des dépenses à ce titre avec l'assentiment préalable du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, mais cet assentiment n'est pas nécessaire si le Secrétaire

général certifie que ces engagements ont trait aux sujets mentionnés et que le montant n'en dépasse pas 2 millions de dollars. A ses quinzième et seizième sessions, l'Assemblée générale a décidé « qu'au cas où il faudrait, à la suite d'une décision du Conseil de Sécurité, engager, pour le maintien de la paix et de la sécurité, des dépenses dont le total estimatif dépasserait 10 millions de dollars » avant que l'Assemblée générale ne se réunisse à nouveau, une session extraordinaire serait convoquée par le Secrétaire général pour examiner la question. Le Secrétaire général est régulièrement autorisé à prélever sur le Fonds de roulement les sommes nécessaires à ces dépenses, mais il doit présenter des prévisions budgétaires supplémentaires pour couvrir les sommes qui auront été ainsi avancées. Ces résolutions annuelles concernant les dépenses imprévues et extraordinaires ont été adoptées tous les ans, de 1947 à 1959, sans vote contraire, sauf pour 1952, 1953 et 1954, les votes contraires venant de ce que la résolution comprenait un point sujet à controverse — les décorations pour les combattants des Nations Unies en Corée.

Il est à noter que le rapport présenté en 1961 par le Groupe de travail des Quinze pour l'examen des procédures administratives et budgétaires de l'Organisation des Nations Unies, tout en révélant des divergences d'opinion très étendues touchant un grand nombre de propositions variées, constate que la déclaration suivante a été adoptée sans opposition :

*« 22. Les enquêtes et les opérations d'observation que l'Organisation entreprend pour empêcher une agression éventuelle devraient être financées au moyen du budget ordinaire de l'ONU. »*

A la lumière de ce qui a été dit, la Cour conclut que rien ne permet de sous-entendre dans le paragraphe 1 de l'article 17 un mot limitant ou qualifiant le mot « budget ».

\* \* \*

Passant au paragraphe 2 de l'article 17, la Cour remarque qu'à première vue le terme « dépenses de l'Organisation » signifie toutes les dépenses et non pas seulement un certain type de dépenses qui pourraient s'appeler « dépenses ordinaires ». L'étude d'autres sections de la Charte montre la variété des dépenses qui doivent inévitablement rentrer dans la catégorie des « dépenses de l'Organisation » tout aussi bien que les traitements des fonctionnaires et l'entretien des bâtiments.

Par exemple, le texte des chapitres IX et X de la Charte qui ont trait à la coopération économique et sociale internationale, et particulièrement celui des articles qui précisent les fonctions et les pouvoirs du Conseil économique et social, a prévu les circonstances nombreuses et variées dans lesquelles l'Organisation pou-

vait encourir des dépenses, prévisions qui se sont effectivement trouvées réalisées dans la pratique.

En outre, le Secrétaire général, en vertu de l'article 98 de la Charte, est tenu de remplir toutes fonctions dont il est chargé par l'Assemblée générale, le Conseil de Sécurité, le Conseil économique et social et le Conseil de Tutelle. Le point de savoir si les dépenses engagées pour remplir cette obligation deviennent ou non des « dépenses de l'Organisation » ne peut pas dépendre du fait que ces dépenses sont de caractère administratif ou de toute autre sorte.

La Cour ne voit aucune base sur laquelle on puisse contester la légalité de la pratique constante qui consiste à inclure de telles dépenses dans les sommes inscrites au budget que l'Assemblée générale répartit parmi les Membres, conformément à l'autorité qu'elle détient de l'article 17, paragraphe 2.

\* \* \*

Après avoir étudié le texte de l'article 17 et passant à l'examen de la place qu'il occupe dans la structure générale et l'économie de la Charte, la Cour recherchera si, dans ce large contexte, il se trouve une base quelconque qui permettrait d'admettre une limite implicite à l'autorité budgétaire de l'Assemblée générale qui, à son tour, pourrait limiter la signification du mot « dépenses » dans le paragraphe 2 de cet article.

Le but général de l'article 17 est l'attribution du pouvoir de contrôle sur les finances de l'Organisation et la répartition des quotes-parts des dépenses de celle-ci pour lui permettre d'accomplir les fonctions de l'Organisation dans son ensemble en agissant par l'intermédiaire de ses organes principaux et des organes subsidiaires créés en vertu de l'article 22 ou de l'article 29.

A part les articles 33 et 35, paragraphe 3, du Statut de la Cour qui n'ont aucun rapport avec la question discutée ici, l'article 17 est le seul article de la Charte qui fasse mention de l'autorité budgétaire ou du pouvoir de répartir les dépenses ou de percevoir des recettes par tous autres moyens. On a pourtant soutenu devant la Cour qu'un type de dépenses, notamment celles qui résultent des opérations pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, ne sont pas des « dépenses de l'Organisation » au sens de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte, puisqu'elles relèvent exclusivement du Conseil de Sécurité et plus particulièrement d'accords négociés en vertu de l'article 43 de la Charte.

Cet argument s'appuie en partie sur l'idée que, dans les circonstances où il s'agit du maintien de la paix et de la sécurité internationales, seul le Conseil de Sécurité est autorisé à prendre une décision prescrivant une action. On a soutenu aussi que, le pouvoir de l'Assemblée générale se bornant à discuter, examiner, étudier et recommander, celle-ci ne peut pas imposer l'obligation de couvrir des dépenses qui résultent de la mise en œuvre de ses propres

recommandations. Cet argument conduit à l'étude des fonctions respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité selon la Charte, en particulier en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

L'article 24 de la Charte dispose :

« Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales... »

La responsabilité ainsi conférée est « principale » et non exclusive. Selon l'article 24, cette responsabilité principale est conférée au Conseil de Sécurité « afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation. » C'est donc au Conseil de Sécurité qu'est dévolu le pouvoir d'imposer l'obligation explicite de se conformer aux ordres qu'il peut émettre au titre du chapitre VII, par exemple contre un agresseur. Seul le Conseil de Sécurité peut prescrire des mesures d'exécution par une action coercitive contre un agresseur.

La Charte indique cependant très clairement que l'Assemblée générale doit aussi s'occuper de la paix et de la sécurité internationales. L'article 14 autorise l'Assemblée générale à « recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les buts et les principes des Nations Unies ». Le mot « mesures » suppose une forme quelconque d'action et la seule restriction que l'article 14 impose à l'Assemblée générale est celle qui figure à l'article 12, c'est-à-dire que l'Assemblée ne peut recommander de mesures tant que le Conseil de Sécurité traite de la même question, à moins que le Conseil de Sécurité ne le lui demande. Ainsi, tandis que c'est le Conseil de Sécurité qui possède le droit exclusif d'ordonner une action coercitive, les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale selon la Charte ne sont pas limités à la discussion, à l'examen, à l'étude et à la recommandation ; ses attributions ne sont pas simplement de caractère exhortatif. L'article 18 traite des « décisions » de l'Assemblée générale « sur les questions importantes ». Ces « décisions » comprennent en effet certaines recommandations, mais d'autres ont une valeur et un effet de caractère impératif. Parmi ces dernières décisions l'article 18 comprend la suspension des droits et privilèges de Membres, l'exclusion de Membres « et les questions budgétaires ». En ce qui concerne la suspension des droits et privilèges de Membres et l'exclusion de Membres dans le cadre des articles 5 et 6, c'est le Conseil de Sécurité dont le pouvoir se borne à faire des recommandations et c'est l'Assemblée générale qui décide et dont la décision fixe le statut des États en

question, mais il y a une étroite collaboration entre ces deux organes. De plus, ce pouvoir de décision que les articles 5 et 6 attribuent à l'Assemblée générale se rattache expressément aux mesures préventives ou coercitives.

Le paragraphe 1 de l'article 17 donne à l'Assemblée générale le pouvoir non seulement d'« examiner » le budget de l'Organisation mais aussi de l'« approuver ». La décision d'« approuver » le budget est étroitement liée au paragraphe 2 de l'article 17 car, en vertu de ce paragraphe, l'Assemblée générale a également le pouvoir de répartir les dépenses entre les Membres et l'exercice du pouvoir de répartition crée pour tous les Membres l'obligation expressément énoncée à l'article 17, paragraphe 2, de supporter la quote-part des dépenses qui leur incombe selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. Lorsque ces dépenses comprennent des frais pour le maintien de la paix et de la sécurité qui ne sont pas couverts par d'autres ressources, c'est l'Assemblée générale qui a l'autorité pour répartir ces frais entre les Membres. On ne trouve dans les dispositions de la Charte qui répartissent les fonctions et pouvoirs entre le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale aucune justification de l'idée que cette répartition exclut des pouvoirs de l'Assemblée générale celui de prévoir le financement des mesures destinées au maintien de la paix et de la sécurité.

L'argument qui soutient que le pouvoir budgétaire de l'Assemblée générale est limité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales se fonde spécialement sur la référence faite à une « action » dans la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 11. Ce paragraphe s'exprime ainsi :

« L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations Unies, ou par le Conseil de Sécurité, ou par un État qui n'est pas Membre de l'Organisation, conformément aux dispositions de l'article 35, paragraphe 2, et, sous réserve de l'article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'État ou aux États intéressés, soit au Conseil de Sécurité, soit aux États et au Conseil de Sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de Sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion. »

La Cour estime que la sorte d'action dont il est question à l'article 11, paragraphe 2, est une action coercitive. Ce paragraphe, qui ne concerne pas seulement les questions d'ordre général touchant la paix et la sécurité, mais encore les cas particuliers soumis en vertu de l'article 35 à l'Assemblée par les États, habilite, par sa première phrase, l'Assemblée générale à organiser, par des recommandations adressées aux Membres, au Conseil de Sécurité, ou aux deux, et à la demande ou avec le consentement des pays intéressés, des opérations visant au maintien de la paix. Ce pouvoir, conféré à l'Assemblée générale, est un pouvoir spécial qui ne

diminue aucunement ses pouvoirs généraux selon l'article 10 ou l'article 14, à part la restriction indiquée dans la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 11. Cette dernière phrase énonce que quand une « action » est nécessaire l'Assemblée générale doit renvoyer la question au Conseil de Sécurité. Le mot « action » doit signifier une action qui est uniquement de la compétence du Conseil de Sécurité. Il ne peut pas avoir trait à des recommandations que le Conseil de Sécurité pourrait faire, comme, par exemple, aux termes de l'article 38, parce que l'Assemblée générale possède le même pouvoir en vertu de l'article 11. L'« action » qui est uniquement de la compétence du Conseil de Sécurité est celle dont il est fait mention dans le titre du chapitre VII de la Charte, à savoir, « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ». Si l'on interprétait le mot « action » au paragraphe 2 de l'article 11 comme voulant dire que l'Assemblée générale ne peut faire que des recommandations de caractère général concernant, dans l'abstrait, la paix et la sécurité, et non pas relatives à des cas particuliers, ce paragraphe n'aurait pas prévu que l'Assemblée générale puisse faire des recommandations sur des questions dont elle aurait été saisie par un État ou par le Conseil de Sécurité. En conséquence la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 11 n'est pas applicable quand l'action en question n'est pas une action coercitive.

La pratique de l'Organisation au cours de son histoire confirme les éclaircissements qui viennent d'être donnés sur le terme « action » qui figure à la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 11. Que l'Assemblée générale procède en vertu de l'article 11 ou de l'article 14, l'exécution de ses recommandations concernant la création de commissions ou d'autres organismes entraîne une activité de l'Organisation — une action — en relation avec le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'exécution de ces recommandations représente un aspect normal du fonctionnement des Nations Unies. Ces comités, commissions ou autres organismes ou individus constituent, dans certains cas, des organes subsidiaires créés en vertu de l'article 22 de la Charte. Les fonctions de l'Assemblée générale pour lesquelles elle peut créer des organes subsidiaires comprennent par exemple les enquêtes, l'observation et le contrôle, mais la façon dont ces organes subsidiaires sont utilisés dépend du consentement de l'État ou des États intéressés.

Par conséquent, la Cour estime que l'argument qui cherche, en se référant au paragraphe 2 de l'article 11, à limiter l'autorité budgétaire de l'Assemblée générale à l'égard du maintien de la paix et de la sécurité internationales, n'est pas fondé.

\* \* \*

On a également soutenu devant la Cour que l'article 43 de la Charte constitue une règle particulière, une *lex specialis*, qui déroge

à la règle générale de l'article 17 chaque fois qu'il s'agit de dépenses pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'article 43 prévoit que les Membres négocieront des accords avec le Conseil de Sécurité sur l'initiative de ce dernier, en stipulant quels seront « les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales » que l'État Membre mettra à la disposition du Conseil de Sécurité sur l'invitation de ce dernier. Selon le paragraphe 2 de cet article :

« L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir. »

On en tire l'argument que ces accords avaient pour objet d'énoncer des précisions concernant la répartition des frais des actions coercitives que le Conseil de Sécurité pourrait prescrire et que seul le Conseil de Sécurité a le pouvoir de prendre des mesures en vue de financer ces dépenses.

En ce qui concerne cet argument, la Cour déclare dès maintenant que, pour des raisons qui seront pleinement exposées par la suite dans cet avis, les opérations de la FUNU et de l'ONUC ne sont pas des actions *coercitives* rentrant dans le cadre du chapitre VII de la Charte et que par conséquent l'article 43 ne peut s'appliquer aux cas présentement soumis à la Cour. Toutefois, même si l'article 43 s'appliquait, la Cour ne pourrait pas en accepter une telle interprétation pour les raisons suivantes.

Rien dans le texte de l'article 43 ne restreint le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité pour négocier de tels accords. On ne saurait présumer que, dans tous ces accords, le Conseil de Sécurité exigera qu'un État Membre supporte la totalité des frais de l'« assistance » qu'il fournira, y compris par exemple le transport des troupes sur le lieu de l'opération, leur entière subsistance logistique sur place, l'approvisionnement, les armes et les munitions, etc., ou que cet État sera obligé d'y consentir. Si, au cours de négociations effectuées en vertu de l'article 43, un État Membre avait le droit (comme il l'aurait) d'exiger qu'une certaine partie des dépenses soit supportée par l'Organisation, et si le Conseil de Sécurité avait le droit (comme il l'aurait) d'y consentir, alors cette partie des dépenses entrerait dans les dépenses de l'Organisation et devrait être répartie par l'Assemblée générale selon l'article 17. Il est difficile de voir comment on aurait pu envisager que toutes les dépenses éventuelles puissent être prévues dans des accords de ce genre, conclus peut-être longtemps à l'avance. La difficulté ou l'impossibilité de prévoir toutes les conséquences financières pour les États Membres des mesures coercitives est même indiquée par les termes de l'article 50 qui prévoit qu'un État, qu'il soit Membre des Nations Unies ou non, « s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures

[préventives ou coercitives], a le droit de consulter le Conseil de Sécurité au sujet de la solution de ces difficultés ». Il semble donc que dans un cas pareil, le Conseil de Sécurité pourrait décider que l'État ayant à faire face à des dépenses trop lourdes aurait droit à une assistance financière; cette assistance financière, si elle est supportée par l'Organisation, comme ce pourrait être le cas, constituerait clairement une partie des « dépenses de l'Organisation ». Les problèmes économiques n'auraient pas pu faire l'objet à l'avance d'un accord négocié puisqu'ils ne seront connus qu'après l'événement et dans le cas d'États non membres, qui sont également visés à l'article 50, aucun accord n'aurait pu être négocié en vertu de l'article 43.

De plus, un argument insistant sur le fait que toutes les mesures prises pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales devraient être financées par des accords conclus en vertu de l'article 43 semblerait ôter au Conseil de Sécurité la possibilité d'agir suivant un autre article de la Charte. La Cour ne peut pas accepter une vue aussi limitée des pouvoirs que le Conseil de Sécurité détient de la Charte. On ne peut pas dire que la Charte ait laissé le Conseil de Sécurité impuissant en face d'une situation d'urgence, en l'absence d'accords conclus en vertu de l'article 43.

Les articles du chapitre VII parlent de « situations » aussi bien que de différends et il doit rentrer dans la compétence du Conseil de Sécurité de prendre en main une situation, même s'il ne recourt pas à une action coercitive contre un État. Les frais des mesures que le Conseil de Sécurité est autorisé à prendre constituent des « dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 ».

\* \* \*

La Cour a examiné le problème général de l'interprétation de l'article 17, paragraphe 2, à la lumière de la structure d'ensemble de la Charte et des fonctions respectives assignées par elle à l'Assemblée générale et au Conseil de Sécurité en vue de déterminer le sens de la phrase « les dépenses de l'Organisation ». La Cour n'estime pas nécessaire d'aller plus loin dans la définition plus détaillée de ces dépenses. Elle passe donc à l'examen des dépenses énumérées dans la requête pour avis consultatif. En déterminant si les dépenses effectivement autorisées constituent « des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte », la Cour admet que ces dépenses doivent être appréciées d'après leur rapport avec les buts des Nations Unies, en ce sens que si une dépense a été faite dans un but qui n'était pas l'un des buts des Nations Unies, elle ne saurait être considérée comme une « dépense de l'Organisation ».

Les buts des Nations Unies sont énoncés à l'article 1 de la Charte. Les deux premiers, tels qu'ils figurent aux paragraphes 1 et 2,

peuvent être décrits sommairement comme étant d'établir la paix et la sécurité internationales et de développer des relations amicales entre les nations. Le troisième est de résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire et de développer le respect des droits de l'homme. Le quatrième et dernier est d'« Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes ».

Il est naturel d'accorder le premier rang à la paix et à la sécurité internationales, car les autres buts ne peuvent être atteints que si cette condition fondamentale est acquise. Certes, ces buts sont très vastes, mais ils ne sont pas illimités, non plus que les pouvoirs conférés pour les atteindre. Sauf dans la mesure où ils ont confié à l'Organisation la mission d'atteindre ces buts communs, les États Membres conservent leur liberté d'action. Mais, lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation.

S'il est admis que l'action en question relève des fonctions de l'Organisation, mais qu'on allègue qu'elle a été entreprise ou menée d'une manière non conforme à la répartition des fonctions entre les divers organes, telle que la Charte l'a prescrite, on aborde le plan interne, l'économie interne de l'Organisation. Si l'action a été entreprise par un organe qui n'y était pas habilité, il s'agit d'une irrégularité concernant cette économie interne, mais il n'en ressort pas nécessairement que la dépense encourue n'était pas une dépense de l'Organisation. Le droit national comme le droit international envisagent des cas où une personne morale, ou un corps politique, peut être lié envers les tiers par l'acte *ultra vires* d'un agent.

Dans les systèmes juridiques des États, on trouve souvent une procédure pour déterminer la validité d'un acte même législatif ou gouvernemental, mais on ne rencontre dans la structure des Nations Unies aucune procédure analogue. Certaines propositions présentées pendant la rédaction de la Charte et qui visaient à remettre à la Cour internationale de Justice l'autorité suprême d'interpréter la Charte, n'ont pas été adoptées; l'avis que la Cour s'appête à donner ici est un avis *consultatif*. Comme il a été prévu en 1945, chaque organe doit donc, tout au moins en premier lieu, déterminer sa propre compétence. Si le Conseil de Sécurité par exemple adopte une résolution visant au maintien de la paix et de la sécurité internationales et si, conformément à un mandat ou à une autorisation inscrite dans cette résolution, le Secrétaire général contracte des obligations financières, il est à présumer que les montants en question constituent des « dépenses de l'Organisation ».

Le règlement financier des Nations Unies adopté par l'Assemblée générale dispose :

« Article 4.1. — Par le vote des crédits, l'Assemblée générale autorise le Secrétaire général, dans la limite des crédits ouverts,

à engager des dépenses et à effectuer des paiements aux fins pour lesquelles ces crédits ont été ouverts. »

Ainsi, par exemple, quand l'Assemblée générale, dans la résolution 1619 (XV), a inséré le paragraphe suivant :

« 3. *Décide* d'ouvrir un crédit de 100 millions de dollars pour les opérations des Nations Unies au Congo pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 octobre 1961 »,

elle a, ce faisant, autorisé le Secrétaire général à contracter certaines obligations pour le compte des Nations Unies tout aussi clairement que quand, dans la résolution 1590 (XV), elle a dit :

« 3. *Autorise* le Secrétaire général ... à engager des dépenses en 1961 au titre des opérations des Nations Unies au Congo à concurrence d'un total de 24 millions de dollars... »

Lorsque la Cour a été, une fois dans le passé, appelée à examiner l'article 17 de la Charte, elle a dit qu'un jugement du tribunal administratif des Nations Unies créait une obligation pour l'Organisation et a déclaré à ce sujet :

« la fonction d'approuver le budget ne signifie pas que l'Assemblée générale ait un pouvoir absolu d'approuver ou de ne pas approuver les dépenses qui lui sont proposées; car certains éléments de ces dépenses résultent d'obligations déjà encourues par l'Organisation et, dans cette mesure, l'Assemblée générale n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements ». (*Effet de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, C. I. J. Recueil 1954, p. 59.)

De même, certaines obligations de l'Organisation peuvent être contractées par le Secrétaire général agissant sous l'autorité du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale et l'Assemblée générale « n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements ».

L'obligation est une chose: la façon dont cette obligation est remplie — c'est-à-dire la source d'où proviennent les fonds — en est une autre. L'Assemblée générale peut choisir entre différentes solutions: elle peut répartir les dépenses encourues suivant le barème normal de répartition; elle peut répartir ce coût d'après un barème spécial de répartition; elle peut utiliser des fonds fournis à titre volontaire à l'Organisation; ou encore elle peut trouver une autre méthode ou combinaison de méthodes pour réunir les fonds nécessaires. Dans ce contexte, peu importe juridiquement si, pour des raisons de tenue de livres ou de comptabilité, l'Assemblée générale choisit d'inclure les dépenses en question dans l'une des sections normales et établies du budget « ordinaire » ou si elle préfère l'imputer séparément à un compte ou à un fonds spécial. Ce qui importe, c'est qu'il s'agit d'une dépense de l'Organisation et qu'aux

termes du paragraphe 2 de l'article 17 l'Assemblée générale a donc autorité pour la répartir.

Le raisonnement qui vient d'être développé, appliqué aux résolutions mentionnées dans la requête pour avis consultatif, suffirait à fonder l'avis de la Cour. Elle estime néanmoins qu'il convient de prendre en considération d'autres arguments qui ont été avancés.

\* \* \*

Pour faciliter l'examen des dépenses énumérées dans la requête pour avis consultatif, la Cour considérera d'abord celles qui concernent la FUNU et ensuite celles qui concernent l'ONUC. Dans chaque cas, on s'occupera d'abord des opérations et ensuite du financement de ces opérations.

En examinant les opérations au Moyen-Orient, la Cour doit analyser les fonctions de la FUNU, telles qu'elles sont définies dans les résolutions de l'Assemblée générale. La résolution 998 (ES-I) du 4 novembre 1956 demandait au Secrétaire général de soumettre un plan « en vue de constituer, avec l'assentiment des nations intéressées, une Force internationale d'urgence des Nations Unies chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions de » la précédente résolution de l'Assemblée générale 997 (ES-I) du 2 novembre 1956. Le verbe « assurer » s'appliquant à des questions telles que l'arrêt de l'entrée de forces militaires et d'armes dans la région et la conclusion d'un accord de cessez-le-feu pourrait laisser penser qu'il s'agit de mesures coercitives, si la Force ne devait pas être créée « avec l'assentiment des nations intéressées ».

Dans son premier rapport concernant le plan pour une Force internationale d'urgence, le Secrétaire général a soumis ses propositions dans les termes de la résolution 998 (ES-I). Les mêmes termes sont employés dans la résolution de l'Assemblée générale 1000 (ES-I) du 5 novembre dont le dispositif, au paragraphe 1, énonce :

« Crée un Commandement des Nations Unies pour une Force internationale d'urgence chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions de la résolution 997 (ES-I) de l'Assemblée générale, en date du 2 novembre 1956. »

Cette résolution a été adoptée sans vote contraire. Dans son deuxième et dernier rapport du 6 novembre concernant le plan pour une Force internationale d'urgence, le Secrétaire général a dit, aux paragraphes 9 et 10 :

« Bien que l'Assemblée générale soit habilitée à constituer la Force avec l'assentiment des parties qui fourniraient des unités, elle ne pourrait pas demander que la Force soit stationnée ou qu'elle opère sur le territoire d'un pays donné sans l'assentiment du gou-

vernement de ce pays. Cela n'exclut pas la possibilité que le Conseil de Sécurité puisse utiliser cette force dans les limites plus étendues prévues au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Je ne crois pas nécessaire pour le moment de développer davantage cette idée puisqu'on n'a pas envisagé d'utiliser cette force en vertu du chapitre VII, avec les droits à l'égard des États Membres que cela entraînerait.

10. Cette dernière observation permet de conclure que la constitution de la Force ne devrait pas être déterminée pas les besoins qui auraient existé si la mesure avait été considérée comme faisant partie d'une action coercitive dirigée contre un État Membre. Il y a une différence manifeste entre la création de la Force en vue d'assurer la cessation des hostilités, accompagnée d'un retrait des forces armées, et la création de cette force en vue d'imposer un retrait des forces armées. »

Le paragraphe 12 du rapport est particulièrement important du fait que, dans la résolution 1001 (ES-I), l'Assemblée générale, une fois de plus sans vote contraire, a « *Souscrit* à la définition des fonctions de la Force énoncée au paragraphe 12 du rapport du Secrétaire général ». Le paragraphe 12 est, en partie, rédigé comme suit :

« les fonctions de la Force des Nations Unies seraient, lorsqu'il y aura un cessez-le-feu, d'entrer en territoire égyptien avec le consentement du Gouvernement égyptien afin d'aider à maintenir le calme pendant et après le retrait des troupes non égyptiennes et d'assurer le respect des autres dispositions de la résolution du 2 novembre 1956. La Force ne devrait manifestement pas avoir d'autres droits que ceux qui seraient nécessaires à l'exécution de ses fonctions en coopération avec les autorités locales. Ce serait plus qu'un corps d'observateurs, mais ce ne serait en aucune façon une force militaire contrôlant temporairement le territoire où elle est stationnée; encore moins devrait-elle avoir des fonctions militaires excédant celles qui seraient nécessaires pour assurer des conditions pacifiques au cas où les parties au conflit prendraient toutes les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations de l'Assemblée générale. »

Dans cet exposé des fonctions de la FUNU présenté par le Secrétaire général et approuvé par l'Assemblée générale sans vote contraire, on ne trouve aucune preuve que la Force ait été utilisée aux fins de coercition. Aucune preuve du même ordre ne ressort non plus des opérations ultérieures de la Force, opérations qui n'ont pas dépassé la portée des fonctions attribuées à celle-ci.

Il n'apparaissait donc pas à première vue que la création de la FUNU constituât en fait une « action coercitive » selon le chapitre VII qui, conformément à la Charte, ne pouvait être autorisée que par le Conseil de Sécurité.

D'autre part, il apparaît que les opérations étaient entreprises pour atteindre l'un des buts principaux des Nations Unies, c'est-à-

dire favoriser et assurer le règlement pacifique de la situation. Cela étant, le Secrétaire général a dûment exercé l'autorité dont il est investi pour contracter certaines obligations financières de l'Organisation et les dépenses résultant de ces obligations doivent être considérées comme des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17.

Au sujet de ce qui a été déjà dit sur le sens du mot « action » dans l'article 11 de la Charte, il convient de ne pas négliger le fait que la résolution 997 (ES-I), la première, chronologiquement, des résolutions concernant les opérations dans le Moyen-Orient mentionnées dans la requête pour avis consultatif, énonce dans son paragraphe 5 qu'elle :

*« Charge le Secrétaire général de surveiller l'application de la présente résolution et d'en rendre compte sans délai au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale, en vue des mesures ultérieures que ces organes pourraient juger opportun de prendre conformément à la Charte. »*

Les mots en italiques montrent qu'il est entendu que, dans ces circonstances, l'un ou l'autre des deux organes peut décider d'une « action ». En fait, on le sait, l'« action » a été décidée par l'Assemblée générale lorsqu'elle a adopté, deux jours plus tard, sans vote contraire, la résolution 998 (ES-I) et, toujours sans vote contraire, dans les trois jours suivants, les résolutions 1000 (ES-I) et 1001 (ES-I) concernant toutes la FUNU.

La Cour note que ces « actions » peuvent être considérées comme des « mesures » recommandées en application de l'article 14, plutôt que comme une « action » recommandée en vertu de l'article 11. Les pouvoirs de l'Assemblée générale énoncés dans l'article 14 ne sont pas limités par les dispositions de l'article 11 mais seulement par celles de l'article 12. De plus, ainsi que la Cour l'a déjà constaté, le mot « mesures » implique quelque forme d'action. Quant aux situations qui se sont manifestées au Moyen-Orient en 1956, on peut tout aussi bien les décrire comme étant de nature « à compromettre les relations amicales entre nations », que comme des situations concernant « le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Puisque les résolutions en question de l'Assemblée générale ne mentionnent pas l'article sur lequel elles se fondent et puisque les termes figurant dans la plupart d'entre elles peuvent aussi bien impliquer une référence à l'article 14 qu'à l'article 11, on ne peut exclure qu'elles se fondent sur le premier plutôt que sur le second de ces articles.

\* \* \*

Le financement de la FUNU soulevait des problèmes délicats et dans les débats sur ce point il a même été dit que l'Assemblée générale n'a jamais, que ce soit directement ou indirectement, considéré les

dépenses de la FUNU comme des « dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte ». La Cour ne saurait adopter cette manière de voir. Au paragraphe 15 de son deuxième et dernier rapport du 6 novembre 1956 concernant le plan pour une force internationale d'urgence, le Secrétaire général déclarait que ce problème était à étudier plus à fond. A titre provisoire, certaines dépenses pourraient être assumées par toute nation fournissant une unité, « tandis que toutes les autres dépenses seront couvertes sur des ressources autres que celles du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies ». Comme il était « manifestement impossible de faire une estimation des dépenses à prévoir avant de connaître l'importance numérique du corps et la durée de la mission qu'il aura à remplir », la « seule solution pratique serait ... que l'Assemblée générale vote une autorisation générale permettant de couvrir les dépenses de la Force selon des principes généraux comme ceux qui sont suggérés ci-dessus ».

Le paragraphe 5 de la résolution 1001 (ES-I) du 7 novembre 1956 déclarait que l'Assemblée générale « *Approuve, à titre provisoire*, la règle fondamentale concernant le financement de la Force, telle qu'elle est énoncée au paragraphe 15 du rapport du Secrétaire général ».

Dans son exposé oral en séance plénière de l'Assemblée générale, le 26 novembre 1956, le Secrétaire général déclarait :

« ... je désire préciser également que, si les fonds reçus et les paiements effectués au titre de la Force doivent être considérés comme n'étant pas portés au budget ordinaire de l'Organisation, le fonctionnement de la Force relève essentiellement de la responsabilité des Nations Unies, et le compte spécial qui sera créé doit, en conséquence, être considéré comme étant régi par les dispositions de l'article 17 de la Charte ».

A la même séance, après avoir entendu cette déclaration, l'Assemblée générale, par sa résolution 1122 (XI), a noté qu'elle avait « *provisoirement approuvé* les recommandations faites par le Secrétaire général au sujet du financement de la Force ». Elle a ensuite autorisé le Secrétaire général « à créer un Compte spécial pour la Force d'urgence des Nations Unies, qui sera crédité des fonds reçus par l'Organisation des Nations Unies, hors du budget ordinaire, pour régler les dépenses de la Force et débité des paiements faits à cette fin ». Cette résolution prévoyait ensuite que le montant initial du Compte spécial serait de 10 millions de dollars et autorisait le Secrétaire général, « en attendant le versement de fonds au Compte spécial, à virer à titre d'avance, du Fonds de roulement au Compte spécial, les sommes qui pourront être nécessaires pour régler les dépenses imputables sur ce Compte ». La création d'un Compte spécial ne signifie pas nécessairement que les fonds qui y sont inscrits ne puissent provenir des contributions des Membres, selon la répartition fixée par l'Assemblée générale.

La résolution de l'Assemblée générale qu'il convient d'examiner ensuite est la résolution 1089 (XI) du 21 décembre 1956, qui reflète certaines incertitudes et certaines opinions contradictoires touchant le financement de la FUNU. Ces divergences sont dûment indiquées et toutes réserves sont faites concernant une éventuelle action future, mais le paragraphe 1 du dispositif se conforme à la recommandation du Secrétaire général demandant que « les dépenses relatives à la Force soient réparties de la même manière que les dépenses de l'Organisation ». Les termes de ce paragraphe sont tirés de toute évidence de l'article 17 :

« 1. *Décide* que, sauf en ce qui concerne la rémunération, le matériel, les approvisionnements et les services que des États Membres prendront à leur charge ou fourniront gratuitement, les dépenses de la Force d'urgence des Nations Unies seront supportées par l'Organisation des Nations Unies et réparties entre les États Membres, à concurrence de 10 millions de dollars, conformément au barème des contributions que l'Assemblée générale a adopté en ce qui concerne le budget annuel de l'Organisation pour l'exercice 1957. »

Cette résolution, adoptée par la majorité requise des deux tiers, se fondait sans aucun doute sur la conclusion que les dépenses de la FUNU étaient des « dépenses de l'Organisation », faute de quoi l'Assemblée générale n'aurait pas eu autorité pour décider qu'elles seraient « supportées par l'Organisation des Nations Unies » ni pour les répartir entre les Membres. Il est significatif, d'ailleurs, que le paragraphe 3 de cette résolution, créant un comité d'étude, charge ce comité « d'examiner la question de la *répartition* des dépenses de la Force en sus de 10 millions de dollars ... et le principe ou la détermination de *barèmes de contributions différents du barème des contributions* des États Membres au budget ordinaire de 1957 ». Les mots soulignés montrent qu'il n'était pas prévu que le comité pourrait envisager pour couvrir ces dépenses d'autre méthode que la répartition, sous une forme ou sous une autre, tout en admettant qu'un *barème* différent pourrait être proposé.

Le rapport de ce comité d'étude fait état, lui aussi, de certaines divergences d'opinions, mais le projet de résolution qu'il recommandait autorisait de nouvelles dépenses et habilitait le Secrétaire général à prélever certaines sommes sur le Fonds de roulement et, au besoin, à en emprunter sur d'autres fonds; c'est la résolution 1090 (XI), adoptée le 27 février 1957 par la majorité requise des deux tiers. Au paragraphe 4 de cette résolution l'Assemblée générale décidait qu'elle étudierait à sa douzième session « un système visant à couvrir les dépenses de la Force, en sus de 10 millions de dollars, qui ne seraient pas couvertes par des contributions volontaires ».

La résolution 1151 (XII) du 22 novembre 1957, tout en envisageant de nouvelles contributions volontaires, décidait en son paragraphe 4 que les dépenses autorisées seraient « supportées par les États Membres de l'Organisation des Nations Unies conformément

aux barèmes des quotes-parts adoptés par l'Assemblée générale pour les exercices 1957 et 1958 respectivement ».

Près d'un an plus tard, dans sa résolution 1263 (XIII) du 14 novembre 1958, l'Assemblée générale, tout en « *Notant avec satisfaction* la façon efficace dont la Force continue d'accomplir sa mission », priait la Cinquième Commission « de recommander les mesures voulues pour couvrir les dépenses nécessaires au maintien en fonctions de la Force d'urgence des Nations Unies ».

Après un nouvel examen, la disposition figurant au paragraphe 4 de la résolution du 22 novembre 1957 a été adoptée au paragraphe 4 de la résolution 1337 (XIII) du 13 décembre 1958. Le paragraphe 5 de cette résolution priait « le Secrétaire général de prendre l'avis des gouvernements des États Membres sur le mode de financement futur de la Force et de présenter à l'Assemblée générale, lors de sa quatorzième session, un rapport accompagné de leurs réponses ». A la suite de quoi, un nouveau plan a été établi pour l'utilisation de toute contribution volontaire, mais la résolution 1441 (XIV) du 5 décembre 1959, paragraphe 2, « *Décide* de mettre en recouvrement la somme de 20 millions de dollars entre tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, sur la base du barème ordinaire des quotes-parts », sous réserve de l'emploi des crédits provenant de contributions volontaires. La résolution 1575 (XV) du 20 décembre 1960 est à peu près identique.

La Cour conclut que, d'année en année, les dépenses de la FUNU ont été traitées par l'Assemblée générale comme des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte.

\* \* \*

Les opérations au Congo ont été autorisées à l'origine par le Conseil de Sécurité dans sa résolution du 14 juillet 1960, adoptée sans vote contraire. Cette résolution, compte tenu de l'appel adressé par le Gouvernement du Congo, du rapport du Secrétaire général et des débats au Conseil de Sécurité, a été évidemment adoptée en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a soutenu pourtant qu'elle a été appliquée en violation des dispositions de la Charte, parce qu'aux termes de la Charte c'est au Conseil de Sécurité qu'il appartient de choisir les États qui participeront à la mise en œuvre des décisions ayant trait au maintien de la paix et de la sécurité internationales, alors que dans le cas du Congo c'est le Secrétaire général qui a décidé lui-même quels États participeraient à l'opération, soit en fournissant des contingents armés, soit autrement.

Selon le paragraphe 2 de la résolution du 14 juillet 1960, le Conseil de Sécurité « *Décide* d'autoriser le Secrétaire général à prendre, en consultation avec le Gouvernement de la République du Congo, les mesures nécessaires en vue de fournir à ce gouvernement l'assistance militaire dont il a besoin ». Le paragraphe 3 priait le Secré-

taire général de « faire rapport au Conseil de Sécurité lorsqu'il y aura lieu ». Le Secrétaire général a présenté le 18 juillet son premier rapport, dans lequel il indique au Conseil de Sécurité quels sont les États auxquels il a demandé de fournir des contingents ou du matériel, quels sont ceux qui ont répondu à cet appel, l'importance des unités déjà arrivées au Congo (au total 3.500 hommes environ) et ajoute quelques détails relatifs aux autres contingents attendus.

Le 22 juillet le Conseil de Sécurité a adopté à l'unanimité une nouvelle résolution, au préambule de laquelle il est dit qu'ayant considéré le rapport du Secrétaire général, le Conseil de Sécurité exprime son appréciation « du travail accompli par le Secrétaire général et de l'appui que tous les États Membres qu'il avait invités à lui prêter leur concours lui ont apporté si diligemment et si rapidement ». Au paragraphe 3 du dispositif, le Conseil de Sécurité « *Félicite* le Secrétaire général de la promptitude avec laquelle il a donné suite à la résolution S/4387 du Conseil de Sécurité, et de son premier rapport ».

Le 9 août, le Conseil de Sécurité a adopté sans vote contraire une autre résolution dans laquelle, ayant pris note du deuxième rapport et de l'exposé oral du Secrétaire général, le Conseil, au paragraphe 1 du dispositif, « *Confirme* l'autorité donnée au Secrétaire général par les résolutions du Conseil de Sécurité en date des 14 et 22 juillet 1960 et le prie de continuer à s'acquitter de la responsabilité qui lui a été ainsi conférée ». Cette ratification catégorique est encore appuyée par les paragraphes 5 et 6 du dispositif par lesquels tous les États Membres sont invités « à s'offrir mutuellement assistance » et le Secrétaire général est prié « de mettre en application la présente résolution et de faire un nouveau rapport au Conseil lorsqu'il y aura lieu ».

L'Assemblée générale a pris note des résolutions du Conseil de Sécurité des 14 et 22 juillet et du 9 août 1960 dans sa résolution 1474 (ES-IV) du 20 septembre, adoptée sans vote contraire dans laquelle elle « appuie pleinement » lesdites résolutions. Le 21 février 1961 le Conseil de Sécurité a réaffirmé, de nouveau sans vote contraire, ses trois résolutions précédentes « et la résolution 1474 (ES-IV) de l'Assemblée générale en date du 20 septembre 1960 » et a rappelé « à tous les États leurs obligations aux termes de ces résolutions ».

Le 24 novembre 1961, le Conseil de Sécurité, rappelant à nouveau les résolutions précédentes, a réaffirmé, encore une fois sans vote contraire, « les principes et les buts de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le Congo (Léopoldville), tels qu'ils sont énoncés » dans ces résolutions. Les paragraphes 4 et 5 du dispositif de la résolution renouvellent les pouvoirs donnés au Secrétaire général pour la poursuite des activités au Congo.

A la lumière d'un tel dossier contenant tant d'examens, de confirmations, d'approbations et de ratifications par le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale de l'action du Secrétaire général

relative à la mise en œuvre de la résolution du 14 juillet 1960, on ne saurait conclure que les opérations en question empiétaient sur les prérogatives conférées au Conseil de Sécurité par la Charte ou les usurpaient. La Charte ne défend pas au Conseil de Sécurité d'agir au moyen des instruments de son choix: aux termes de l'article 29 il « peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions »; en vertu de l'article 98 il peut charger le Secrétaire général d'« autres fonctions ».

Il n'est pas nécessaire que la Cour indique sur quel article ou quels articles de la Charte reposent les résolutions du Conseil de Sécurité, mais on peut affirmer que les opérations de l'ONUC n'impliquaient pas l'emploi de la force armée contre un État dont le Conseil de Sécurité, en vertu de l'article 39, aurait décidé qu'il s'était rendu coupable d'un acte d'agression ou qu'il aurait attenté à la paix. Les forces armées employées au Congo n'ont pas été autorisées à prendre des mesures de caractère militaire contre un État quelconque. Cette opération ne comportait pas de « mesures préventives ou coercitives » contre un État, comme il est prévu au chapitre VII; elle ne constituait donc pas une « action », au sens où le mot est employé à l'article 11.

Pour les raisons indiquées, les obligations financières qui ont été encourues par le Secrétaire général au nom des Nations Unies avec le consentement répété et clairement exprimé du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale constituent des obligations de l'Organisation auxquelles l'Assemblée générale était fondée à pourvoir selon l'article 17.

\* \* \*

En ce qui concerne l'ONUC, la première action ayant trait au financement de l'opération a été prise par l'Assemblée générale le 20 décembre 1960, après que le Conseil de Sécurité eût adopté ses résolutions du 14 et du 22 juillet et du 9 août et que l'Assemblée générale eût adopté une résolution dans le même sens le 20 septembre. Cette résolution 1583 (XV) du 20 décembre se référait au rapport du Secrétaire général sur les dépenses prévues au titre des opérations des Nations Unies au Congo du 14 juillet au 31 décembre 1960 et aux recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Elle décidait de créer un compte *ad hoc* pour les dépenses de l'Organisation des Nations Unies au Congo. Elle prenait également note que des gouvernements avaient renoncé au remboursement de certains frais et décidait de répartir le montant de 48,5 millions de dollars entre les États Membres « sur la base du barème ordinaire des quotes-parts », sous réserve de certaines exceptions. L'Assemblée générale prenait cette décision parce qu'elle avait déjà reconnu dans le préambule:

« que les dépenses entraînées par les opérations des Nations Unies au Congo pour 1960 constituent des « dépenses de l'Organisation »

au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies et que la répartition de ces dépenses entre les États Membres impose auxdits États l'obligation juridique de payer leur quote-part ».

Dans son autre résolution 1590 (XV) du même jour, l'Assemblée générale autorisait le Secrétaire général « à engager des dépenses en 1961 au titre des opérations des Nations Unies au Congo à concurrence d'un total de 24 millions de dollars pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 1961 ». Le 3 avril 1961, l'Assemblée générale autorisait le Secrétaire général à continuer jusqu'au 21 avril « d'engager des dépenses au titre des opérations des Nations Unies au Congo à concurrence de 8 millions de dollars par mois ».

On a attaché de l'importance à la déclaration figurant dans le préambule de la résolution 1619 (XV) du 21 avril 1961 de l'Assemblée générale, rédigé comme suit :

« *Tenant compte* du fait que la nature des dépenses extraordinaires afférentes aux opérations des Nations Unies au Congo est essentiellement distincte de celle des dépenses de l'Organisation inscrites au budget ordinaire, si bien qu'il faut appliquer, pour les couvrir, une procédure différente de celle qui est appliquée dans le cas dudit budget. »

Toutefois, au paragraphe 4 du dispositif, la même résolution :

« *Décide en outre* que le montant de 100 millions de dollars sera réparti entre les États Membres en tant que dépense de l'Organisation, sur la base du barème des quotes-parts adopté pour le budget ordinaire, sous réserve des dispositions du paragraphe 8 ci-dessous [le paragraphe 8 fait certains ajustements pour les États Membres dont les quotes-parts sont les moins élevées ou pour ceux qui reçoivent certaines formes d'assistance technique], en attendant l'établissement d'un barème des quotes-parts différent pour faire face aux dépenses extraordinaires de l'Organisation résultant de ces opérations. »

Bien qu'elle ne soit pas mentionnée dans la résolution demandant l'avis consultatif parce qu'elle a été adoptée lors de la même séance de l'Assemblée générale, on peut noter que la résolution 1732 (XVI) du 20 décembre 1961 contient un paragraphe identique dans son préambule et un paragraphe 4 analogue dans son dispositif, concernant la répartition de 80 millions de dollars.

La conclusion que l'on peut tirer de ces paragraphes est que l'Assemblée générale a décidé, à deux reprises, que, même si certaines dépenses sont « extraordinaires » et « essentiellement distinctes » de celles qui rentrent dans le « budget ordinaire », elles sont néanmoins des « dépenses de l'Organisation » qui doivent être réparties conformément aux pouvoirs que le paragraphe 2 de l'article 17 octroie à l'Assemblée générale. Cette conclusion est renforcée par la clause finale du paragraphe 4 des deux résolutions qui viennent d'être mentionnées, d'après laquelle la décision fi-

gurant dans ce paragraphe d'utiliser le barème des quotes-parts déjà adopté pour le budget ordinaire est prise « en attendant l'établissement d'un *barème des quotes-parts différent* pour faire face aux dépenses extraordinaires ». La seule autre solution envisagée — et cela signifie une « procédure différente » — était un autre *barème* des quotes-parts et non une méthode autre que la répartition. « Répartition » et « mise en recouvrement » sont des termes qui concernent seulement la compétence de l'Assemblée générale au sens de l'article 17.

\* \* \*

Au début du présent avis, la Cour a souligné que le texte du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte pouvait amener à la simple conclusion que « les dépenses de l'Organisation » sont les sommes payées pour couvrir les frais relatifs à la réalisation des buts de l'Organisation. Puis il a été indiqué que la Cour examinerait les résolutions autorisant les dépenses mentionnées dans la requête d'avis consultatif pour s'assurer qu'elles ont été faites à cette fin. La Cour a procédé à cet examen et a constaté que tel était le cas. La Cour a analysé les principaux arguments qui ont été avancés contre la conclusion que les dépenses en question doivent être considérées comme des « dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies » et a trouvé que ces arguments n'étaient pas fondés. La Cour en arrive donc à la conclusion qu'elle doit répondre par l'affirmative à la question qui lui est soumise par la résolution 1731 (XVI) de l'Assemblée générale.

Par ces motifs,

LA COUR EST D'AVIS,

par neuf voix contre cinq,

que les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale 1583 (XV) et 1590 (XV) du 20 décembre 1960, 1595 (XV) du 3 avril 1961, 1619 (XV) du 21 avril 1961 et 1633 (XVI) du 30 octobre 1961, relatives aux opérations des Nations Unies au Congo entreprises en exécution des résolutions du Conseil de Sécurité en date des 14 juillet, 22 juillet et 9 août 1960 et des 21 février et 24 novembre 1961 ainsi que des résolutions de l'Assemblée générale 1474 (ES-IV) du 20 septembre 1960, 1599 (XV), 1600 (XV) et 1601 (XV) du 15 avril 1961, et les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale: 1122 (XI) du 26 novembre 1956, 1089 (XI) du 21 décembre 1956, 1090 (XI) du 27 février 1957, 1151 (XII) du 22 novembre 1957, 1204 (XII) du 13 décembre 1957, 1337 (XIII) du 13 décembre 1958, 1441 (XIV) du 5 décembre 1959 et 1575 (XV) du 20 décembre 1960, relatives aux opérations de la Force d'ur-

gence des Nations Unies entreprises en exécution des résolutions de l'Assemblée générale: 997 (ES-I) du 2 novembre 1956, 998 (ES-I) et 999 (ES-I) du 4 novembre 1956, 1000 (ES-I) du 5 novembre 1956, 1001 (ES-I) du 7 novembre 1956, 1121 (XI) du 24 novembre 1956 et 1263 (XIII) du 14 novembre 1958, constituent des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt juillet mil neuf cent soixante-deux, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Le Président,  
(Signé) B. WINIARSKI.

Le Greffier,  
(Signé) GARNIER-COIGNET.

M. SPIROPOULOS, juge, fait la déclaration suivante:

Tout en acceptant la conclusion de la Cour, nous ne saurions partager toutes les opinions émises dans l'avis consultatif. En particulier, nous estimons que la réponse affirmative à la demande d'avis se justifie par le raisonnement que les résolutions de l'Assemblée générale qui autorisent le financement des opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient, étant des résolutions qui visent à couvrir les frais relatifs à la réalisation des buts des Nations Unies et qui ont été adoptées par les deux tiers des Membres présents et votants de l'Assemblée générale, créent des obligations pour les Membres des Nations Unies.

Nous n'exprimons aucune opinion quant à la conformité à la Charte des résolutions concernant les opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient et cela pour les raisons suivantes:

La délégation française avait proposé à l'Assemblée générale l'acceptation d'un amendement au texte finalement adopté par elle, d'après lequel la question posée à la Cour devenait: « Les dépenses autorisées, etc., ont-elles été décidées conformément aux dispositions de la Charte, et dans l'affirmative constituent-elles « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies? »

Cet amendement fut accompagné le 20 décembre 1961 au cours de la séance de l'Assemblée générale d'une déclaration de la délégation

tion française justifiant le dépôt de l'amendement français où il était dit entre autres :

« De l'avis de la délégation française, la question posée à la Cour ne permet pas à celle-ci de se prononcer en toute clarté sur la source juridique des obligations financières des États Membres. La Cour, en effet, ne peut pas apprécier la portée de ces résolutions sans déterminer quelles obligations celles-ci peuvent faire naître pour les États Membres d'après la Charte.

C'est pour cette raison que la délégation française soumet à l'Assemblée l'amendement contenu dans le document A/L. 378, dont l'adoption permettrait à la Cour de déterminer si les résolutions de l'Assemblée ayant trait aux conséquences financières des opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient sont ou non conformes à la Charte. Ce n'est que dans ces conditions que si la Cour devait être saisie, elle le serait d'une manière qui tienne compte de l'étendue et de la nature des problèmes évoqués dans la proposition de demande d'avis. »

L'amendement français fut rejeté.

Le rejet de l'amendement français par l'Assemblée générale nous semble manifester le désir de l'Assemblée générale que la conformité ou non-conformité des décisions de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité concernant les opérations de l'Organisation des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient sont ou pas examinées par la Cour. En effet, il semble naturel que l'Assemblée générale n'ait pas voulu que la Cour se prononce sur la validité des résolutions qui ont été appliquées depuis plusieurs années. Dans ces conditions, nous avons estimé devoir nous abstenir de nous prononcer sur la conformité à la Charte des résolutions concernant les opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient.

Sir Percy SPENDER, sir Gerald FITZMAURICE et M. MORELLI, juges, joignent à l'avis de la Cour les exposés de leur opinion individuelle.

MM. WINIARSKI, Président, BASDEVANT, MORENO QUINTANA, KORETSKY et BUSTAMANTE Y RIVERO, juges, joignent à l'avis de la Cour les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) B. W.

(Paraphé) G.-C.