

## SEPARATE OPINION OF JUDGE SIR PERCY SPENDER

I agree that the question should be answered in the affirmative.

The Court is called upon to answer a question which, exceedingly important though it is, lies within a comparatively limited compass.

That question is whether certain particularized expenditure—money spent or to be spent—authorized by certain specified resolutions of the General Assembly, constitute “expenses of the Organization” within the meaning of Article 17 (2) of the Charter.

Whilst the form in which the question has been framed may not in any manner inhibit the Court from considering any aspect of the Charter, or any part of the record presented to it, to the extent it considers relevant, the opinion the Court gives ought not, in my view, go beyond the limits of what is reasonably necessary to permit it to answer the question. To go beyond these limits is I think an excess of function.

For my part I have not found it necessary to express any opinion upon the validity or regularity of the resolutions pursuant to which the operations in the Congo and the Middle East were undertaken. A conclusion thereon would not, in my view, affect the answer which should be given to the question.

Article 17 has a provenance and field of its own. It is the only Article in the Charter which deals with the budgetary affairs and the expenses of the Organization. Neither the word “budget” in Article 17 (1) nor the word “expenses” in Article 17 (2) is qualified in any manner in the text, nor elsewhere by anything appearing in the Charter.

The word “budget” in Article 17 (1) covers all finance requirements of the Organization and the word “expenses” in Article 17 (2) covers all expenditures which may be incurred on behalf of the Organization, which give effect to the purposes of the United Nations. There is, upon the proper interpretation of Article 17, no legal basis for confining these words to what has been described as “normal”, “ordinary”, “administrative” or “essential” costs and expenditure, whatever precisely these terms may denote. The expenditures referred to in the question put to the Court were of a character which could qualify them as incurred in order to give effect to the purposes of the Organization. It was in these circumstances for the General Assembly, and for it alone, to determine, as it did, whether these expenditures did qualify as those of the Organization and to deal with them pursuant to its powers under Article 17 (2).

## OPINION INDIVIDUELLE DE SIR PERCY SPENDER

[Traduction]

Je partage l'avis qu'il faut répondre à la question par l'affirmative.

La Cour est invitée à répondre à une question qui, bien qu'elle soit très importante, vise un domaine relativement étroit.

Il s'agit de savoir si certaines dépenses déterminées — des sommes dépensées ou à dépenser — autorisées par certaines résolutions déterminées de l'Assemblée générale constituent des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte.

Bien que la forme sous laquelle la question est rédigée n'interdise en rien à la Cour d'examiner un aspect quelconque de la Charte ou du dossier qui lui a été présenté, dans la mesure où elle le juge pertinent, l'opinion de la Cour ne devrait pas, selon moi, dépasser les limites de ce qui est raisonnablement nécessaire pour lui permettre de répondre à la question. Aller au-delà est, à mon avis, statuer *ultra petita*.

Pour ma part, je n'ai pas trouvé nécessaire d'exprimer une opinion quelconque sur la validité ou la régularité des résolutions en exécution desquelles les opérations au Congo et au Moyen-Orient ont été entreprises. A mon avis, une conclusion sur ce point n'affecterait pas la réponse à donner à la question.

L'article 17 a une origine et un domaine qui lui sont propres. C'est le seul article de la Charte qui traite des affaires budgétaires et des dépenses de l'Organisation. Ni le mot « budget » au paragraphe 1 de l'article 17, ni le mot « dépenses » au paragraphe 2 du même article ne sont qualifiés d'une façon quelconque dans le texte, ni ailleurs, par une disposition quelconque de la Charte.

Le mot « budget » au paragraphe 1 de l'article 17 s'étend à tous les besoins financiers de l'Organisation et le mot « dépenses » au paragraphe 2 de l'article 17 s'étend à tous les débours qui pourraient être encourus pour le compte de l'Organisation, pour donner effet au but des Nations Unies. L'interprétation correcte de l'article 17 ne fournit aucune base juridique permettant de limiter ces mots à ce qu'on a appelé les frais et dépenses « normaux », « ordinaires », « administratifs » ou « essentiels », quel que soit le sens précis qu'on attache à ces termes. Les dépenses visées par la question soumise à la Cour présentaient un caractère tel qu'elles pouvaient être regardées comme encourues pour donner effet aux buts de l'Organisation. Dans ces circonstances, il appartenait à l'Assemblée générale et à elle seule de déterminer, ainsi qu'elle l'a fait, si ces dépenses pouvaient être qualifiées de dépenses de l'Organisation et d'en traiter selon les pouvoirs qu'elle détient du paragraphe 2 de l'article 17.

Once the General Assembly has passed upon what are the expenses of the Organization, and it is apparent that the expenditure incurred and to be incurred on behalf of the Organization is in furtherance of its purposes, their character as such and any apportionment thereof made by the General Assembly under Article 17 (2) of the Charter cannot legally be challenged by any Member State. Its decision may not be impugned and becomes binding upon each Member State. It would be anarchic of any interpretation of the Charter were each Member State its own interpreter of whether this or that particular expense was an expense of the Organization, within the meaning of Article 17 (2), and could, by its own interpretation, be free to refuse to comply with the decision of the General Assembly.

It is, moreover, evident that once the Secretary-General, who, under Article 98 of the Charter, is bound to perform such functions as the General Assembly or the Security Council may entrust him with, is called upon by either organ to discharge certain functions, as he was in respect to the operations in both the Congo and the Middle East, and in discharging them he engages the credit of the Organization and on its behalf incurs financial obligations, then, unless the resolution under which he acts, or what he does, is unconnected with the furtherance of the purposes of the Organization, the moneys involved may properly be dealt with by the General Assembly as "expenses of the Organization". Once they have been, the action of the General Assembly would not be open to challenge by a Member State even if the resolutions under which he was called upon to act were not in conformity with the Charter and even if he should exceed the authority conferred upon him. He is the Chief Administrative Officer of the Organization and director of the Secretariat which itself is an organ of the United Nations. If, acting within the apparent scope of his authority, he engages the credit of the Organization, the General Assembly has, in my view, full power to acknowledge the financial obligations involved as "expenses of the Organization" within the meaning of Article 17 (2) and act accordingly.

Subject to the above and to certain general observations that I wish to make on the discharge by the Court of its function of interpreting the Charter, I associate myself with the opinion of the Court.

\* \* \*

The interpretation given to Article 17 and in particular to subparagraph (2) thereof accords a wide power to the General Assembly.

Une fois que l'Assemblée générale a pris une décision sur ce qui constitue les dépenses de l'Organisation et une fois qu'il apparaît que la dépense encourue ou à encourir pour le compte de l'Organisation est engagée en vue de l'accomplissement des buts de celle-ci, son caractère et sa répartition par l'Assemblée générale en application du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte ne sauraient être contestés en droit par aucun État Membre. La décision de l'Assemblée ne peut être attaquée et devient obligatoire pour chacun des États Membres. Ce serait introduire l'anarchie, par voie d'interprétation de la Charte, que de permettre à chacun des États Membres de se faire l'interprète du point de savoir si telle ou telle dépense particulière était une dépense de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte et de donner à chacun d'eux la liberté de refuser, en vertu de sa propre interprétation, de se conformer à la décision de l'Assemblée générale.

Il est évident, au surplus, qu'une fois que le Secrétaire général, qui est tenu aux termes de l'article 98 de la Charte de remplir toutes fonctions dont il peut être chargé par l'Assemblée générale ou le Conseil de Sécurité, est invité par l'un ou l'autre de ces organes à remplir certaines fonctions, ce qui fut le cas tant pour les opérations au Congo que pour celles au Moyen-Orient, et qu'en remplissant ces fonctions il engage le crédit de l'Organisation et encourt pour le compte de celle-ci certaines obligations financières, alors, en cette hypothèse, à moins que la résolution en vertu de laquelle il agit ou les actes accomplis par lui soient étrangers à l'accomplissement des buts de l'Organisation, les fonds mis en cause peuvent légitimement être traités par l'Assemblée générale comme des « dépenses de l'Organisation ». Si tel a été le cas, l'action de l'Assemblée générale ne saurait être contestée par un État Membre même si les résolutions en vertu desquelles le Secrétaire général était invité à agir n'étaient pas conformes à la Charte et même s'il avait outrepassé l'autorité à lui conférée. Le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation et le directeur du Secrétariat, qui est lui-même un organe des Nations Unies. Si, agissant dans le cadre apparent de ses pouvoirs, il engage le crédit de l'Organisation, l'Assemblée générale a, selon moi, tous pouvoirs pour reconnaître que les obligations financières en cause sont des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 et pour agir en conséquence.

Sous réserve de ce qui précède et de certaines observations d'ordre général que je désire présenter sur l'exercice par la Cour de sa fonction d'interprétation de la Charte, je m'associe à l'avis de la Cour.

\* \* \*

L'interprétation donnée à l'article 17 et en particulier au paragraphe 2 de celui-ci accorde de larges pouvoirs à l'Assemblée. —

It is however nothing to the point to contend that so to interpret Article 17 (2) confers an authority so extensive that it could lead the General Assembly, by virtue of its control over the finances of the Organization, to extend, in practice, its own competence in other fields in disregard of the provisions of the Charter. Whatever the ambit of power conferred upon any organ of the United Nations, that may be ascertained only from the terms of the Charter itself. Once the Court has determined the interpretation it must accord to a provision of the Charter on which it is called upon to express its opinion, its function is discharged. Any political consequences which may flow from its decision is not a matter for its concern.

\* \* \*

*General Observations on the Interpretation of the Charter*

Words communicate their meaning from the circumstances in which they are used. In a written instrument their meaning primarily is to be ascertained from the context, the setting, in which they are found.

The cardinal rule of interpretation that this Court and its predecessor has stated should be applied is that words are to be read, if they may so be read, in their ordinary and natural sense. If so read they make sense, that is the end of the matter. If, however, so read they are ambiguous or lead to an unreasonable result, then and then only must the Court, by resort to other methods of interpretation, seek to ascertain what the parties really meant when they used the words under consideration (*Competence of the General Assembly regarding Admission to the United Nations, I.C.J. Reports 1950, p. 8, and Polish Postal Service in Danzig, P.C.I.J., Series B, No. 11, p. 39*).

This injunction is sometimes a counsel of perfection. The ordinary and natural sense of words may at times be a matter of considerable difficulty to determine. What is their ordinary and natural sense to one may not be so to another. The interpreter not uncommonly has, what has been described as, a personal feeling towards certain words and phrases. What makes sense to one may not make sense to another. Ambiguity may lie hidden in the plainest and most simple of words even in their natural and ordinary meaning. Nor is it always evident by what legal yardstick words read in their natural and ordinary sense may be judged to produce an unreasonable result.

Moreover the *intention* of the parties at the time when they entered into an engagement will not always—depending upon the nature and subject-matter of the engagement—have the same importance. In particular in the case of a multilateral treaty such as

Cependant, c'est être à côté de la question que de soutenir qu'en interprétant ainsi le paragraphe 2 de l'article 17 on confère un pouvoir si étendu qu'il pourrait amener l'Assemblée générale, en vertu de son contrôle des finances de l'Organisation, à étendre en pratique sa propre compétence à d'autres domaines, en violation des dispositions de la Charte. La portée du pouvoir conféré à un organe quelconque des Nations Unies ne peut être déterminée que d'après les termes de la Charte elle-même. Une fois que la Cour a fixé l'interprétation qu'il faut donner d'une disposition de la Charte sur laquelle elle est appelée à donner son avis, sa fonction est remplie. Elle n'a pas à s'occuper des conséquences politiques qui pourraient découler de sa décision.

\* \* \*

#### *Observations générales sur l'interprétation de la Charte*

Le sens des mots se dégage des circonstances dans lesquelles ils sont employés. Dans un acte écrit, leur signification se dégage tout d'abord du contexte, du cadre dans lesquels ils se trouvent.

La règle fondamentale d'interprétation énoncée par la présente Cour et par son prédécesseur est que les mots doivent s'interpréter, toutes les fois que cela est possible, dans leur sens ordinaire et naturel. Si l'on peut ainsi en dégager une signification, la question est terminée. Mais si, pris en ce sens, les termes sont ambigus ou conduisent à un résultat déraisonnable, c'est alors, mais alors seulement, que la Cour doit rechercher par d'autres méthodes d'interprétation ce que les Parties avaient en réalité dans l'esprit quand elles se sont servies des mots dont il s'agit (*Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies*, C. I. J. Recueil 1950, p. 8, et *Service postal polonais à Dantzig*, C. P. J. I., série B, n° 11, p. 39).

Cette injonction est parfois un conseil de perfection. Le sens ordinaire et naturel des mots peut être à l'occasion très difficile à déterminer. Ce qui peut être le sens ordinaire et naturel pour un interprète peut ne pas l'être pour un autre. Il n'est pas rare que l'interprète ait ce que l'on a appelé un sentiment personnel à l'égard de certains mots et de certaines phrases. Ce qui a un sens pour l'un peut n'en pas avoir pour un autre. L'ambiguïté peut se cacher sous les mots les plus ordinaires et les plus simples, même pris dans leur sens naturel et ordinaire. Il n'est pas toujours évident, non plus, selon quel critère juridique on peut considérer que les mots, lus dans leur sens naturel et ordinaire, conduisent à un résultat déraisonnable.

Au surplus, l'*intention* des Parties à l'époque où elles ont contracté un engagement n'aura pas toujours — selon la nature et l'objet de l'engagement — la même importance. En particulier, dans le cas d'un traité multilatéral comme la Charte, l'intention des Membres

the Charter the intention of its original Members, except such as may be gathered from its terms alone, is beset with evident difficulties. Moreover, since from its inception it was contemplated that other States would be admitted to membership so that the Organization would, in the end, comprise "all other peace-loving States which accept the obligations contained in the Charter" (Article 4), the intention of the framers of the Charter appears less important than intention in many other treaties where the parties are fixed and constant and where the nature and subject-matter of the treaty is different. It is hardly the intention of those States which originally framed the Charter which is important except as that intention reveals itself in the text. What is important is what the Charter itself provides; what—to use the words of Article 4—is "contained in ... the Charter".

It is, I venture to suggest, perhaps safer to say that the meaning of words, however described, depends upon subject-matter and the context in which they are used.

\* \* \*

In the interpretation of a multilateral treaty such as the Charter which establishes a permanent international mechanism or organization to accomplish certain stated purposes there are particular considerations to which regard should, I think, be had.

Its provisions were of necessity expressed in broad and general terms. It attempts to provide against the unknown, the unforeseen and, indeed, the unforeseeable. Its text reveals that it was intended—subject to such amendments as might from time to time be made to it—to endure, at least it was hoped it would endure, for all time. It was intended to apply to varying conditions in a changing and evolving world community and to a multiplicity of unpredictable situations and events. Its provisions were intended to adjust themselves to the ever changing pattern of international existence. It established international machinery to accomplish its stated purposes.

It may with confidence be asserted that its particular provisions should receive a broad and liberal interpretation unless the context of any particular provision requires, or there is to be found elsewhere in the Charter, something to compel a narrower and restricted interpretation.

The stated purposes of the Charter should be the prime consideration in interpreting its text.

Despite current tendencies to the contrary the first task of the Court is to look, not at the *travaux préparatoires* or the practice which hitherto has been followed within the Organization, but at the terms of the Charter itself. What does it provide to carry out its purposes?

If the meaning of any particular provision read in its context is sufficiently clear to satisfy the Court as to the interpretation to be

originares, sauf quand elle se dégage de ses termes seuls, est entourée de difficultés évidentes. Au surplus, comme il a été envisagé dès l'origine que d'autres États seraient admis comme Membres, en sorte que l'Organisation finirait par comprendre « tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte » (art. 4), l'intention des rédacteurs de la Charte paraît moins importante que dans beaucoup d'autres traités où les parties sont fixes et constantes et où la nature et l'objet du traité sont différents. Ce n'est pas l'intention des États qui ont primitivement rédigé la Charte qui importe, sauf dans la mesure où cette intention se dégage du texte. Ce qui importe, c'est ce que la Charte elle-même dispose; ou — pour reprendre les termes de l'article 4 — « les obligations de la présente Charte... ».

Je me permets de suggérer qu'il est peut-être plus prudent de dire que le sens des mots, quelle que soit la façon dont on le décrive, dépend du sujet et du contexte dans lesquels ils sont employés.

\* \* \*

Dans l'interprétation d'une convention multilatérale telle que la Charte qui établit un mécanisme ou une organisation internationaux permanents chargés de réaliser certains buts donnés il faut, à mon avis, tenir compte de certaines considérations particulières.

Les dispositions de la Charte ont été, par nécessité, exprimées en termes larges et généraux. Elle s'efforce de prévoir l'inconnu, l'imprévu et même l'imprévisible. Son texte révèle que — sous réserve d'amendements qui pourraient y être apportés le moment venu — elle était destinée, tout au moins on l'espérait, à une durée illimitée. Elle devait s'appliquer aux conditions changeantes d'une communauté mondiale en évolution et faire face à une multitude de situations et d'événements imprévisibles. Ses dispositions étaient destinées à s'adapter aux changements constants de la vie internationale. Elle a créé un mécanisme international pour réaliser les buts qui lui étaient fixés.

On peut affirmer en toute confiance que les dispositions particulières de la Charte doivent recevoir une large et libérale interprétation, à moins que le contexte d'une disposition particulière n'exige le contraire, ou qu'il ne se trouve ailleurs dans la Charte quelque chose qui impose une interprétation plus étroite et plus limitée.

Les buts énoncés par la Charte doivent être la considération principale quand il s'agit d'en interpréter le texte.

En dépit des tendances actuelles en sens contraire, la première tâche de la Cour est de considérer non pas les travaux préparatoires ou la pratique qui a jusqu'ici été suivie au sein de l'Organisation, mais les termes de la Charte elle-même. Quelles sont les dispositions prises en vue d'accomplir les buts de celle-ci?

Si le sens d'une disposition particulière quelconque prise dans son contexte est suffisamment clair pour que la Cour soit satisfaite

given to it there is neither legal justification nor logical reason to have recourse to either the *travaux préparatoires* or the practice followed within the United Nations.

The Charter must, of course, be read as a whole so as to give effect to all its terms in order to avoid inconsistency. No word, or provision, may be disregarded or treated as superfluous, unless this is absolutely necessary to give effect to the Charter's terms read as a whole.

\* \* \*

The purpose pervading the whole of the Charter and dominating it is that of maintaining international peace and security and to that end the taking of effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace.

Interpretation of the Charter should be directed to giving effect to that purpose, not to frustrate it. If two interpretations are possible in relation to any particular provision of it, that which is favourable to the accomplishment of purpose and not restrictive of it must be preferred.

A general rule is that words used in a treaty should be read as having the meaning they bore therein when it came into existence. But this meaning must be consistent with the purposes sought to be achieved. Where, as in the case of the Charter, the purposes are directed to saving succeeding generations in an indefinite future from the scourge of war, to advancing the welfare and dignity of man, and establishing and maintaining peace under international justice for all time, the general rule above stated does not mean that the words in the Charter can only comprehend such situations and contingencies and manifestations of subject-matter as were within the minds of the framers of the Charter (cf. *Employment of Women during the Night*, P.C.I.J., Series A/B, No. 50, p. 377).

The wisest of them could never have anticipated the tremendous changes which politically, militarily, and otherwise have occurred in the comparatively few years which have elapsed since 1945. Few if any could have contemplated a world in thrall to atomic weapons on the scale of today, and the dangers inherent in even minor and remote events to spark wide hostilities imperilling both world peace and vast numbers of mankind. No comparable human instrument in 1945 or today could provide against all the contingencies that the future should hold. All that the framers of the Charter reasonably could do was to set forth the purposes the organization set up should seek to achieve, establish the organs to accomplish these purposes and confer upon these organs powers in general terms. Yet these general terms, unfettered by man's incapacity to foretell the future, may be sufficient to meet the thrusts of a changing world.

de l'interprétation qui lui est donnée, il n'y a ni justification en droit, ni raison logique pour recourir soit aux travaux préparatoires, soit à la pratique suivie au sein des Nations Unies.

La Charte doit, évidemment, se lire comme un tout si l'on veut donner effet à toutes ses dispositions de manière à éviter les contradictions. Aucun mot, aucune disposition ne sauraient être négligés ou traités comme superflus, à moins que cela ne soit absolument nécessaire pour donner effet aux termes de la Charte prise dans son ensemble.

\* \* \*

Le but qui anime l'ensemble de la Charte et qui la domine est le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et à cette fin l'adoption de mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix.

L'interprétation de la Charte doit s'efforcer de réaliser ce but et non de le faire échouer. S'il existe deux interprétations possibles d'une de ses dispositions particulières, il faut préférer celle qui favorise la réalisation du but et non celle qui le restreint.

La règle générale est qu'on doit donner aux mots employés dans une convention le sens qu'ils y avaient quand celle-ci a été établie. Mais ce sens doit être compatible avec les buts recherchés. Quand, comme c'est le cas pour la Charte, les buts tendent à préserver les générations futures, dans un avenir indéfini, du fléau de la guerre, à développer le bien-être et la dignité de l'homme et à établir et maintenir une paix durable sous la protection de la justice internationale, la règle générale citée plus haut ne signifie pas que les termes de la Charte ne peuvent viser que les situations, les événements et les manifestations dont l'objet était présent aux esprits des auteurs de la Charte (cf. *Travail de nuit des femmes*, C. P. J. I., série A/B, n° 50, p. 377).

Le plus avisé d'entre eux n'aurait jamais pu prévoir les changements immenses qui se sont produits sur les plans politique, militaire et autres dans les quelques années qui se sont écoulées depuis 1945. Peu d'entre eux, si tant est qu'il y en ait, auraient pu imaginer un monde dominé comme il l'est aujourd'hui par les armes atomiques et les dangers inhérents à des événements même secondaires et éloignés, susceptibles de déclencher des hostilités d'une envergure telle que la paix du monde et une grande partie de l'humanité seraient en péril. Aucun instrument comparable, de conception humaine, ni en 1945 ni de nos jours, ne pourrait prévoir toutes les éventualités que l'avenir nous réserve. Tout ce que les rédacteurs de la Charte pouvaient raisonnablement accomplir c'était d'énoncer les buts que l'Organisation qu'ils créaient devait s'efforcer d'atteindre, de créer les organes nécessaires à ces buts et de leur conférer des pouvoirs en termes généraux. Et pourtant ces termes généraux, dégagés de tout lien tenant à l'incapacité humaine de

The nature of the authority granted by the Charter to each of its organs does not change with time. The ambit or scope of the authority conferred may nonetheless comprehend ever changing circumstances and conditions and embrace, as history unfolds itself, new problems and situations which were not and could not have been envisaged when the Charter came into being. The Charter must accordingly be interpreted, whilst in no way deforming or dislocating its language, so that the authority conferred upon the Organization and its various organs may attach itself to new and unanticipated situations and events.

All canons of interpretation, however valuable they may be, are but aids to the interpreter. There are, as this Court's predecessor acknowledged, many methods of interpretation (*Territorial Jurisdiction of the International Commission on the River Oder*, P.C.I.J., Series A, No. 23, p. 26). The question whether an unforeseen, or extraordinary, or abnormal development or situation, or matter relating thereto, falls within the authority accorded to any of the organs of the Organization finds its answer in discharging the essential task of all interpretation—ascertaining the meaning of the relevant Charter provision in its context. The meaning of the text will be illuminated by the stated purposes to achieve which the terms of the Charter were drafted.

\* \* \*

*Practice within the United Nations*—Its effect on or value as a criterion of interpretation.

In the proceedings on this Advisory Opinion practice and usage within the United Nations has been greatly relied upon by certain States, which have availed themselves of the opportunity to present their views to the Court, as establishing a criterion of interpretation of relevant Charter provisions.

It was for example contended by one State that usages developed in the practice of the United Nations have dealt with certain items of expenditure as expenses of the Organization within the meaning of Article 17 (2) and that such usages whether or not they could be said to have attained the character of customary legal principle are relevant for the purposes of interpreting the meaning and scope of resolutions adopted by the General Assembly concerning specific questions. So usage within the United Nations, it was urged, has sanctioned the inclusion in the budget expenses of the Organization of items which related to other than the ordinary administrative and routine duties of the Organization as, for example, those connected with special peace-keeping operations and operations of a similar

prévoir l'avenir, peuvent suffire à faire face aux assauts d'un monde en évolution.

La nature de l'autorité conférée par la Charte à chacun de ses organes ne change pas avec le temps. Le domaine ou la portée de cette autorité peuvent malgré tout comprendre même des circonstances et des conditions changeant perpétuellement et embrasser, au fur et à mesure du déroulement de l'histoire, de nouveaux problèmes et de nouvelles situations qui n'ont pas été et n'auraient pas pu être envisagés quand la Charte a été créée. La Charte doit donc s'interpréter, sans pour cela déformer ou dénaturer son langage, de façon que les pouvoirs conférés à l'Organisation et à ses différents organes puissent s'appliquer à des situations et des circonstances nouvelles et qui n'avaient pas été prévues.

Toutes les règles d'interprétation, aussi utiles qu'elles puissent être, ne sont que des aides pour l'interprète. Il y a, comme la Cour précédente l'a reconnu, plusieurs méthodes d'interprétation (*Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, C. P. J. I., série A, n° 23, p. 26). Pour répondre à la question de savoir si un événement ou une situation imprévus, extraordinaires ou anormaux, ou toute question qui s'y rapporte, relève de la compétence attribuée à l'un des organes de l'Organisation, il suffit d'accomplir la tâche essentielle qui est le but de toute interprétation: s'assurer du sens de la disposition pertinente de la Charte, en tenant compte de son contexte. Le sens du texte en question sera élucidé par les buts énoncés en vue desquels les termes de la Charte ont été rédigés.

\* \* \*

*La pratique au sein des Nations Unies* — Son influence et sa valeur en tant que critère d'interprétation.

Au cours de la procédure consacrée au présent avis consultatif, certains États, qui ont saisi cette occasion de présenter leur point de vue à la Cour, se sont fortement appuyés sur la pratique et l'usage des Nations Unies, pour établir un critère d'interprétation des dispositions pertinentes de la Charte.

L'un des États, par exemple, a soutenu que les usages élaborés dans la pratique des Nations Unies ont traité certains articles de dépense (*expenditure*) comme dépenses (*expenses*) de l'Organisation, au sens de l'article 17, paragraphe 2, et que ces usages, qu'ils soient ou non considérés comme ayant acquis le caractère de principe juridique coutumier, sont pertinents en ce qui concerne l'interprétation du sens et de la portée de résolutions adoptées par l'Assemblée générale pour des questions déterminées. Il a ainsi été avancé que la coutume au sein des Nations Unies a sanctionné l'inscription au budget des dépenses de l'Organisation des articles qui se rapportaient à autre chose qu'aux attributions administratives ordinaires et aux tâches usuelles de l'Organisation comme, par exemple, celles

character initiated by either the General Assembly or the Security Council.

Thus, so it was asserted, in practice it had been considered a normal and usual procedure to include such operations in the regular budget which was financed in accordance with Article 17 (2) of the Charter. Though objections had from time to time been made to the inclusion of different items, the General Assembly had not hesitated to overrule such objections and the objecting States, it was claimed, had in the end acquiesced in the decisions by paying their contributions under Article 17 (2). It was also contended that the General Assembly and the Security Council had consistently pursued a practice of considering the General Assembly competent to deal with a matter transferred to it from the Security Council in the circumstances defined by the Uniting for Peace Resolution 377 (V).

These practices were called in aid as relevant considerations in interpreting both Article 17 (2) and Article 24 of the Charter. The proposition advanced was that it is a general principle that a treaty provision should be interpreted in the light of the subsequent conduct of the contracting parties—words which echo those to be found in the Advisory Opinion of the Permanent Court in *Interpretation of the Treaty of Lausanne* (P.C.I.J., Series B, No. 12, 1925, p. 24)—and that the uniform practice pursued by the organs of the United Nations should be equated with the “subsequent conduct” of contracting *parties* as in the case of a bilateral treaty.

Similar contentions were made by other States. The practice of the parties in interpreting a constitutive instrument, it was submitted, was a guide to that instrument’s true meaning. The practice of the Security Council, as well as that of the General Assembly, demonstrated, it was said, that the power to approve and apportion the budget of the United Nations was recognized to be the province of the General Assembly alone. Furthermore, by adopting certain resolutions the Security Council and the General Assembly construed the Charter as granting the powers thus exercised, that these organs had the competence to interpret such parts of the Charter as were applicable to their respective and particular functions, and accordingly, that the interpretations such organs have in practice given to their respective powers are entitled to the greatest weight in any subsequent judicial review to determine the meaning and extent of those functions.

The contention of one State went further. The claim was made that any interpretation of the Charter by a United Nations organ

ayant trait aux opérations spéciales pour le maintien de la paix ainsi qu'aux opérations de semblable nature engagées soit par l'Assemblée générale, soit par le Conseil de Sécurité.

C'est ainsi qu'en pratique, a-t-on dit, on avait considéré que le fait d'inclure lesdites opérations au budget ordinaire, dont le financement était effectué selon l'article 17, paragraphe 2, de la Charte, était un procédé normal et habituel. Quoique des objections aient été faites de temps à autre quant à l'introduction de différents articles, l'Assemblée générale n'avait pas hésité à rejeter ces objections et on a soutenu que les États qui s'y opposaient avaient finalement accepté les décisions prises en payant leurs contributions conformément à l'article 17, paragraphe 2. Il a été également soutenu que l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité avaient constamment observé la pratique qui consiste à considérer l'Assemblée générale comme étant compétente pour traiter une question qui lui avait été renvoyée par le Conseil de Sécurité dans les circonstances définies par la résolution 377 (V) sur l'Union pour le maintien de la paix.

On a fait état de ces pratiques considérées comme pertinentes pour l'interprétation des articles 17, paragraphe 2, et 24 de la Charte. La proposition avancée soutenait qu'il est reconnu comme principe général qu'il faut interpréter la disposition d'une convention à la lumière de la conduite ultérieure des parties contractantes — mots qui font écho à ceux qu'on retrouve dans l'avis consultatif de la Cour permanente sur l'*Interprétation de l'article 3, paragraphe 2, du traité de Lausanne* (C. P. J. I., série B, n° 12, 1925, p. 24) — et que la pratique uniformément suivie par les organes des Nations Unies équivaut à la « conduite ultérieure » des parties contractantes, comme c'est le cas dans une convention bilatérale.

D'autres États ont formulé des affirmations semblables. Il a été allégué que la pratique des parties dans l'interprétation d'un instrument constitutif servait de guide pour déterminer le sens réel de l'instrument. La pratique du Conseil de Sécurité, comme celle de l'Assemblée générale, montre, a-t-on dit, que le pouvoir d'approuver et de répartir le budget des Nations Unies était reconnu comme relevant de la seule compétence de l'Assemblée générale. De plus, le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale, en votant certaines résolutions, ont adopté l'interprétation de la Charte d'après laquelle celle-ci leur confère ce pouvoir, et d'après laquelle ces organes sont compétents pour interpréter les parties de la Charte qui s'appliquent à leurs fonctions respectives et particulières: ce serait donc à l'interprétation visant leurs pouvoirs respectifs adoptée par ces organes dans la pratique qu'il faudrait attribuer le plus grand poids dans l'examen judiciaire ultérieur tendant à déterminer la signification et la portée de ces fonctions.

Un État est même allé plus loin. Il a prétendu que toute interprétation de la Charte par un organe des Nations Unies doit être

should be upheld so long as it is an interpretation which is not expressly inconsistent with the Charter and that since any such interpretation would reflect the support of the majority of the Member States, and considering the interpretation of the Charter which has been applied by the Assembly in regard to financing the operation of the UNOC and UNEF, the Court should give its advisory opinion in this case in the affirmative.

These contentions raise questions of importance which should not, I think, be passed over in silence, particularly having regard to the extent to which the Court itself has had recourse to practice within the United Nations from which to draw sustenance for its interpretation of Charter provisions.

\* \* \*

It is of course a general principle of international law that the subsequent conduct of the parties to a bilateral—or a multilateral—instrument may throw light on the intention of the parties at the time the instrument was entered into and thus may provide a legitimate criterion of interpretation.

So the conduct of *one* party to such an instrument—or to a unilateral instrument—may throw light upon *its* intentions when entering into it whilst that of *both*—or *all*—parties may have considerable probative value in aid of interpretation.

There is, however, as the late Judge Sir Hersch Lauterpacht has pointed out, an element of artificiality in the principle, and care must be taken to circumscribe its operation. This element of artificiality is greatly magnified when the principle is sought to be extended from the field of bilateral instruments to that of multilateral instruments of an organic character and where the practice (or subsequent conduct) relied upon is that, not of the parties to the instrument, but of an organ created thereunder.

In any case subsequent conduct may only provide a criterion of interpretation when the text is obscure, and even then it is necessary to consider whether that conduct itself permits of only one inference (*Brazilian Loans Case*, P.C.I.J., Series A/B, Nos. 20/21, p. 119). Except in the case where a party is by its conduct precluded from relying upon a particular interpretation, with which type of case we are not presently concerned, it can hardly control the language or provide a criterion of interpretation of a text which is not obscure.

I find difficulty in accepting the proposition that a practice pursued by an *organ* of the United Nations may be equated with the

acceptée, à moins qu'elle ne soit expressément contraire à la Charte, et que, cette interprétation reflétant l'opinion de la majorité des États Membres, la Cour, vu l'interprétation de la Charte appliquée par l'Assemblée en ce qui concerne le financement des opérations de l'ONUC et de la FUNU, doit répondre par l'affirmative à la présente demande d'avis consultatif.

Ces arguments soulèvent des questions importantes dont je ne pense pas qu'on puisse les passer sous silence, en particulier eu égard à l'importance que la Cour elle-même a attachée à la pratique des Nations Unies pour justifier sa propre interprétation des dispositions de la Charte.

\* \* \*

C'est bien entendu un principe général de droit international que la conduite ultérieure des parties à un instrument bilatéral — ou multilatéral — peut donner des indications quant aux intentions dont elles étaient animées au moment de la conclusion dudit instrument et peut donc légitimement fournir un critère d'interprétation.

Ainsi donc, la conduite d'une partie à un tel instrument — comme à un instrument unilatéral — peut donner des indications sur les intentions qui étaient *les siennes* au moment où elle s'engageait et la conduite des *deux* parties — ou de *toutes* les parties — peut constituer un facteur probatoire important susceptible de faciliter l'interprétation.

Il n'en reste pas moins que, comme le regretté juge sir Hersch Lauterpacht l'a souligné, ce principe contient une part d'artifice et que sa portée doit être soigneusement délimitée. Cet élément d'artifice est encore beaucoup plus grand lorsqu'on cherche à appliquer le principe non plus à des instruments bilatéraux mais à des instruments multilatéraux d'un caractère organique et lorsque la pratique (ou la conduite ultérieure) que l'on invoque est non pas le fait des parties à l'instrument mais le fait d'un organe créé en vertu de cet instrument.

Quoi qu'il en soit, la conduite ultérieure ne peut fournir en critère d'interprétation que lorsque le texte est obscur; encore est-il alors nécessaire de rechercher si cette manière d'agir elle-même ne permet qu'une seule conclusion (affaire des *Emprunts brésiliens*, C. P. J. I., série A/B, nos 20-21, p. 119). Indépendamment même du cas où, en raison de son comportement, une partie ne peut faire état d'une interprétation déterminée — situation qui n'est pas celle dans laquelle nous nous trouvons —, elle n'est guère en mesure d'infléchir le sens d'un texte dépourvu d'obscurité ou de donner à son sujet un critère d'interprétation.

Il me semble difficile d'accepter la thèse selon laquelle une pratique suivie par un *organe* des Nations Unies peut avoir la même

subsequent conduct of *parties* to a bilateral agreement and thus afford evidence of intention of the parties to the Charter (who have constantly been added to since it came into force) and in that way or otherwise provide a criterion of interpretation. Nor can I agree with a view sometimes advanced that a common practice pursued by an organ of the United Nations, though *ultra vires* and in point of fact having the result of amending the Charter, may nonetheless be effective as a criterion of interpretation.

\* \* \*

The legal rationale behind what is called the principle of "subsequent conduct" is I think evident enough. In essence it is a question of evidence, its admissibility and value. Its roots are deeply embedded in the experience of mankind.

A man enters into a compact usually between himself and another. The meaning of that compact when entered into whether oral, or in writing, may well be affected, even determined, by the manner in which both parties in practice have carried it out.

That is evident enough. Their joint conduct expresses their common understanding of what the terms of their compact, at the time they entered into it, were intended to mean, and thus provides direct evidence of what they did mean.

That conduct on the part of both parties to a treaty should be considered on the same footing is incontestable. It provides a criterion of interpretation.

It is however evident enough—despite a flimsy and questionable argument based upon what appears in *Iranian Oil Company (I.C.J. Reports 1952, pp. 106-107)*—that the subsequent conduct of one party alone cannot be evidence in its favour of a common understanding of the meaning intended to be given to the text of a treaty. Its conduct could, under certain conditions to which I have in the *Case concerning the Temple of Preah Vihear (I.C.J. Reports 1962, p. 128)* made brief reference, preclude it as against the other party to the treaty from alleging an interpretation contrary to that which by its conduct it has represented to be the correct interpretation to be placed upon the treaty. Short of conduct on its part amounting to preclusion, it may also, if the other party to the treaty acknowledges that the interpretation so placed upon it by the first party is correct, provide evidence in favour of the first party, depending on the weight the acknowledgement merits, and thus also provide a criterion of interpretation.

As in the field of municipal law, multilateral compacts were a later development; as also were multilateral treaties in the field of international law, particularly those of the organizational character of the Charter.

valeur que la conduite ultérieure des *parties* à un accord bilatéral, fournir une preuve de l'intention qui animait les parties à la Charte (lesquelles n'ont cessé d'augmenter en nombre depuis son entrée en vigueur) et constituer en quoi que ce soit un critère d'interprétation. Je ne puis admettre non plus l'idée, parfois émise, qu'une pratique courante suivie par un organe des Nations Unies peut être tenue pour un critère effectif d'interprétation, même si elle équivaut à un excès de pouvoir et a, en fait, pour résultat de modifier la Charte.

\* \* \*

La justification juridique de ce que l'on appelle le principe de la « conduite ultérieure » me paraît assez évidente. Il s'agit essentiellement d'une question de preuve et qui concerne son admissibilité et sa valeur. Elle a ses origines au plus profond de l'expérience humaine.

Lorsqu'un homme s'engage par contrat, il se lie généralement à un autre. Une fois ce contrat conclu, verbalement ou par écrit, il se peut fort bien que la façon dont les parties l'exécutent ait des répercussions sur la signification de l'instrument, si même elle n'en détermine pas le sens.

Cela est assez évident. Une commune manière d'agir montre que les parties sont d'accord sur le sens qu'elles donnaient aux dispositions du contrat au moment où elles le concluaient; c'est donc une preuve directe de leurs intentions.

Que le comportement des deux parties à un traité doive être considéré de la même manière est incontestable. C'est là un critère d'interprétation.

Il est néanmoins assez évident — et cela en dépit d'un argument mince et sujet à controverse tiré de l'affaire de l'*Anglo Iranian Oil Co.* (*C. I. J. Recueil 1952*, pp. 106-107) — que la conduite ultérieure d'une seule des parties ne peut prouver, à son avantage, que les intéressés sont d'accord sur le sens à conférer au texte d'un traité. La conduite d'une partie peut, dans certaines conditions que j'ai brièvement mentionnées dans l'affaire du *Temple de Préah Vihear* (*C. I. J. Recueil 1962*, p. 128), empêcher cette partie d'opposer à l'autre une interprétation contraire à celle que, par son comportement, elle a présenté comme étant une interprétation exacte du traité. Lorsqu'une telle inopposabilité ne se justifie pas, la conduite ultérieure peut constituer dans une certaine mesure une preuve favorable à une partie si l'autre partie au traité reconnaît la justesse de l'interprétation avancée par la première, la question dépendant de la valeur de cette reconnaissance; elle peut fournir ainsi également un critère d'interprétation.

Comme les contrats multilatéraux en droit interne, les traités multilatéraux en droit international, en particulier ceux qui ont le caractère institutionnel de la Charte, correspondent à une phase ultérieure de l'évolution.

In the case of multilateral treaties the admissibility and value as evidence of subsequent conduct of one or more parties thereto encounter particular difficulties. If all the parties to a multilateral treaty where the parties are fixed and constant, pursue a course of subsequent conduct in their attitude to the text of the treaty, and that course of conduct leads to an inference, and one inference only, as to their common intention and understanding at the time they entered into the treaty as to the meaning of its text, the probative value of their conduct again is manifest. If however only one or some but not all of them by subsequent conduct interpret the text in a certain manner, that conduct stands upon the same footing as the unilateral conduct of one party to a bilateral treaty. The conduct of such one or more could not of itself have any probative value or provide a criterion for judicial interpretation.

Even where the course of subsequent conduct pursued by both parties to a bilateral treaty or by all parties to a multilateral treaty are in accord and that conduct permits of only one inference it provides a criterion of interpretation only when, as has already been indicated, the text of the treaty is obscure or ambiguous. It may, however, depending upon other considerations not necessary to be here dealt with, provide evidence from which to infer a new agreement with new rights and obligations between the parties, in effect superimposed or based upon the text of the treaty and amending the same. This latter aspect of subsequent conduct is irrelevant for present consideration since no amendment of the Charter may occur except pursuant to Article 108 of the Charter.

When we pass from multilateral treaties in which the parties thereto are fixed and constant to multilateral treaties where the original parties thereto may be added to in accordance with the terms of the treaty itself we move into territory where the role and value of subsequent conduct as an interpretive element is by no means evident.

The Charter provides the specific case with which we are concerned. The original Members of the Charter number less than half the total number of Member States. If the intention of the original Members of the United Nations, at the time they entered into the Charter, is that which provides a criterion of interpretation, then it is the subsequent conduct of *those* Members which may be equated with the subsequent conduct of the parties to a bilateral or multilateral treaty where the parties are fixed and constant. This, it seems to me, could add a new and indeterminate dimension to the rights and obligations of States that were not original Members and so were not privy to the intentions of the original Members.

However this may be, it is not evident on what ground a practice consistently followed by a majority of Member States not in fact

Pour ce qui est des traités multilatéraux, l'admissibilité et la valeur probatoire de la conduite ultérieure d'une ou plusieurs parties soulèvent des difficultés particulières. Si tous les signataires à un traité multilatéral dont les parties restent les mêmes adoptent ultérieurement une attitude donnée à l'égard du texte du traité et que leur conduite justifie une conclusion et une seule quant à leur intention commune et à leur interprétation du texte au moment où ils ont signé le traité, la valeur de leur conduite sur le plan de la preuve n'est pas douteuse. Mais, si une ou plusieurs parties seulement et non pas toutes donnent par leur conduite ultérieure une certaine interprétation du texte, leur comportement est à considérer de la même manière que la conduite unilatérale d'une partie à un traité bilatéral. La manière d'agir de cette partie ou de ces quelques parties ne peut en elle-même avoir aucune valeur probatoire ni fournir un critère d'interprétation de caractère judiciaire.

Même lorsque les deux parties à un traité bilatéral ou l'ensemble des parties à un traité multilatéral adoptent ultérieurement une conduite concordante n'autorisant qu'une seule conclusion, cette conduite ne constitue, nous l'avons déjà dit, un critère d'interprétation que si le texte du traité est obscur ou ambigu. Elle peut néanmoins, eu égard à d'autres considérations qu'il est inutile d'exposer ici, fournir des éléments de preuve d'où l'on peut déduire qu'un nouvel accord est réalisé entre les parties, avec des droits nouveaux et des obligations nouvelles, accord qui en fait se surimpose au texte du traité ou s'en inspire et le modifie. Ce dernier aspect de la « conduite ultérieure » ne nous intéresse pas en l'occurrence puisque aucun amendement ne peut être apporté à la Charte si ce n'est conformément à l'article 108 de cet instrument.

Si l'on passe des traités multilatéraux dont les parties restent les mêmes aux traités multilatéraux ouverts à de nouveaux signataires en dehors des parties originaires conformément aux dispositions du traité lui-même, nous abordons un domaine où le rôle et la valeur de la conduite ultérieure en tant qu'éléments d'interprétation ne sont rien moins qu'évidents.

La Charte fournit le cas type de ce qui nous occupe. Les signataires originaires de la Charte représentent moins de la moitié du nombre total des États Membres. Si, pour avoir un critère d'interprétation, l'on s'en rapporte à l'intention des Membres originaires de l'ONU à l'époque où ils ont accepté la Charte, c'est la conduite ultérieure des *Membres originaires* que l'on peut considérer comme équivalant à la conduite ultérieure des parties signataires d'un traité bilatéral ou multilatéral dont les parties restent les mêmes. Cela, me semble-t-il, pourrait ajouter une dimension nouvelle et imprécise aux droits et aux obligations des États qui n'étaient pas Membres originaires et n'étaient pas au courant des intentions desdits Membres.

Quoi qu'il en soit, on ne voit pas d'emblée la raison que l'on pourrait invoquer pour justifier qu'une pratique suivie avec con-

accepted by other Member States could provide any criterion of interpretation which the Court could properly take into consideration in the discharge of its judicial function. The conduct of the majority in following the practice may be evidence against them and against those who in fact accept the practice as correctly interpreting a Charter provision, but could not, it seems to me, afford any in their favour to support an interpretation which by majority they have been able to assert.

\* \* \*

It is not I think permissible to move the principle of subsequent conduct of parties to a bilateral or multilateral treaty into another field and seek to apply it, not to the *parties* to the treaty, but to an *organ* established under the treaty.

My present view is that it is not possible to equate "subsequent conduct" with the practice of an organ of the United Nations. Not only is such an organ not a party to the Charter but the inescapable reality is that both the General Assembly and the Security Council are but the mechanisms through which the Members of the United Nations express their views and act. The fact that they act through such an organ, where a majority rule prevails and so determines the practice, cannot, it seems to me, give any greater probative value to the practice established within that organ than it would have as conduct of the Members that comprise the majority if pursued outside of that organ.

The contention of the various States, that the practice followed by the General Assembly and the Security Council in interpreting their functions under the Charter has a particular probative value of its own, finds authority, it is claimed, in the jurisprudence of this Court and its predecessor.

It falls for consideration to what extent, if at all, this is so.

The cases which may be relied upon are few and, upon examination, they throw little light upon the matter. The extent to which a practice pursued by an organ of the United Nations may be had resort to by the Court, if at all, as an aid to interpretation, has, I think, yet to receive deliberate consideration by, and to be spelt out by, the Court.

In the Advisory Opinion of the Permanent Court in *Competence of the International Labour Organisation* (P.C.I.J., Series B, No. 2 (1922), pp. 40-41) when dealing with a question of interpretation arising out of Part XIII of the Treaty of Peace between the Allied

tinuité par une majorité d'États Membres mais non acceptée en fait par d'autres États Membres fournisse un critère d'interprétation dont la Cour puisse dûment tenir compte dans l'exercice de sa fonction judiciaire. La conduite adoptée par la majorité — et qui consiste à suivre la pratique en cause — peut être une preuve contre cette majorité ou contre ceux qui, en fait, voient dans cette pratique une juste interprétation d'une disposition de la Charte, mais elle ne peut, à mon avis, nullement constituer une preuve en leur faveur ni appuyer une interprétation qu'ils ont pu soutenir parce qu'ils formaient la majorité.

\* \* \*

Il ne me paraît pas admissible d'appliquer dans un autre domaine le principe de la conduite ultérieure des parties à un traité bilatéral ou multilatéral et de chercher à l'étendre non pas aux *parties* au traité mais à un *organe* établi en vertu de ce traité.

Selon moi, on ne saurait établir une équivalence entre la « conduite ultérieure » et la pratique d'un organe des Nations Unies. Non seulement un tel organe n'est pas partie à la Charte mais encore une indéniable réalité s'impose, à savoir que l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité ne sont tous deux que des mécanismes par l'intermédiaire desquels les Membres des Nations Unies expriment leurs vues et agissent. Le fait qu'ils agissent par l'intermédiaire d'un organe où la règle de la majorité s'applique et détermine en conséquence la pratique suivie ne peut à mon sens donner à la pratique établie par ledit organe une valeur probatoire plus grande que celle qu'aurait la conduite des Membres appartenant à la majorité, en dehors de l'organe en question.

L'argument de divers États selon lequel la pratique de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité en ce qui concerne l'interprétation des fonctions à eux conférées par la Charte aurait une valeur probatoire toute particulière, s'appuie, prétend-on, sur la jurisprudence de la Cour internationale et celle de la Cour permanente.

Il importe d'examiner si et dans quelle mesure tel est bien le cas.

Les affaires sur lesquelles on peut s'appuyer sont rares et leur étude n'éclaircit que peu la question. Le point de savoir si et dans quelle mesure la Cour peut invoquer une pratique suivie par un organe des Nations Unies pour faciliter une interprétation n'a pas encore retenu délibérément l'attention de la Cour et reste à préciser.

Dans son avis consultatif sur la *Compétence de l'Organisation internationale du Travail* (C. P. J. I., série B, n° 2, 1922, pp. 40-41), la Cour permanente a déclaré, à propos d'une question d'interprétation relative à la partie XIII du traité de paix entre les Puis-

and Associated Powers and Germany, the fact that the competence of the International Labour Organisation to deal with the subject of agriculture had never been disputed by the Contracting Parties might, the Court observed, if there had been any ambiguity in the text (which the Court found did not exist), "suffice to turn the scale". The Court in point of fact had already arrived at its conclusion on the interpretation which should be given to the text; its observation was accordingly *obiter dicta*. Moreover it was dealing with the conduct of *parties* to the treaty. In any case from the nature of the Court's observation in that case it must be evident that it has little if any jurisprudential value on the matter presently being considered.

In the Advisory Opinion of the Permanent Court in *Treaty of Lausanne (Frontier between Turkey and Iraq)* (P.C.I.J., 1925, Series B, No. 12, p. 24) advice was sought by the Council of the League of Nations on Article 3, paragraph 2, of that Treaty. Although this was so, an examination of the case will reveal that what the Court was directing its attention to was in essence a dispute between Great Britain and Turkey in relation to the frontier between the lastmentioned State and Iraq. In that case the Court did concern itself with the subsequent conduct of the Parties but only with the conduct of the Parties to *that* dispute. It examined the conduct of Great Britain and Turkey. Again the Court in any case had already reached its conclusion on the interpretation it should place upon the Article upon which advice was sought. The meaning was "sufficiently clear" and thus what it had to say in relation to the subsequent conduct of Great Britain and Turkey was also *obiter dicta*.

The Court observed

"The facts subsequent to the conclusion of the Treaty of Lausanne can only concern the Court in so far as they throw light upon the *intention* of the *Parties*<sup>1</sup>—at the time of the conclusion of the Treaty."

It considered that the "attitude adopted by the British and Turkish Governments" after the signature of the Treaty "is only valuable ... as an indication of *their* views regarding the clause in question". The fact that the British and Turkish representatives concurred in a certain unanimous vote of the Council of the League on a particular matter showed that there was no disagreement between "the Parties" as regards *their* obligation to accept as definitive and binding the decision or recommendation to be made by the Council. The fact that "the Parties" accepted beforehand the Council's decision might, the Court observed, be regarded as confirming the interpretation which in the Court's opinion flowed from the actual wording of the Article.

---

<sup>1</sup> This is clearly a reference to Great Britain and Turkey.

sances alliées et associées et l'Allemagne, que le fait pour les parties contractantes de n'avoir jamais mis en cause la compétence de l'Organisation internationale du Travail dans le domaine de l'agriculture pourrait « suffire à faire pencher la balance », si le texte était ambigu, ce qui d'ailleurs d'après la Cour n'était pas le cas. En fait, la Cour était déjà arrivée à une conclusion sur l'interprétation à donner au texte; sa remarque n'avait donc que la valeur explicative d'*obiter dicta*. De plus, elle s'occupait de la conduite des parties au traité. En tout cas, il ressort nettement de la nature de l'observation formulée en l'espèce par la Cour que cette observation ne présente pour l'affaire qui nous retient qu'un intérêt faible sinon nul sur le plan jurisprudentiel.

Dans l'avis consultatif de la Cour permanente sur l'*Interprétation du traité de Lausanne (frontière entre la Turquie et l'Irak)* (C. P. J. I., 1925, série B, n° 12, p. 24), le Conseil de la Société des Nations demandait un avis sur l'article 3, paragraphe 2, de ce traité. Néanmoins, l'examen de l'affaire montre que ce sur quoi la Cour a fixé son attention était essentiellement un différend entre la Grande-Bretagne et la Turquie à propos de la frontière entre cette dernière et l'Irak. Dans cette affaire, la Cour s'est occupée de la conduite ultérieure des parties, mais uniquement de la conduite des parties à ce différend-là. Elle a examiné la conduite de la Grande-Bretagne et de la Turquie. Au surplus, la Cour avait déjà dégagé ses conclusions sur l'interprétation qu'il convenait d'attacher à l'article sur lequel l'avis était sollicité. Le sens était « suffisamment clair » et ce qu'elle avait à dire sur la conduite ultérieure de la Grande-Bretagne et de la Turquie était donc aussi prononcé *obiter dicta*.

La Cour a fait remarquer:

« Les faits postérieurs à la conclusion du Traité de Lausanne ne peuvent occuper la Cour que pour autant qu'ils sont de nature à jeter de la lumière sur la *volonté* des Parties<sup>1</sup> telle qu'elle existait au moment de cette conclusion. »

La Cour a considéré que: « l'attitude prise par les Gouvernements britannique et turc » après la signature du traité « n'entre en ligne de compte que comme un indice de leur manière de voir concernant les dispositions dont il s'agit ». Le fait que les représentants britannique et turc étaient d'accord sur un certain vote unanime du Conseil de la Société des Nations à propos d'une question déterminée montre qu'il n'y avait pas de désaccord entre « les parties » au sujet de leur obligation d'accepter comme définitive et obligatoire la décision ou la recommandation qui viendrait du Conseil. Le fait que « les parties » avaient accepté d'avance la décision du Conseil pouvait, comme la Cour l'a fait remarquer, être considéré comme une confirmation de l'interprétation qui, de l'avis de la Cour, se dégageait de la rédaction même de l'article.

<sup>1</sup> Il s'agit là clairement de la Grande-Bretagne et de la Turquie.

It hardly needs exposition to establish that this case provides no foundation upon which to rest the contentions of the various States to which reference has previously been made.

Nor does the Advisory Opinion of the Court in *Status of South West Africa* (I.C.J. Report 1950, p. 128) where the Court said that

"Interpretations placed upon legal instruments by the *parties* to them though not conclusive as to their meaning have considerable probative value *when* they contain recognition by a party of its *own* obligations under an instrument",

or the *Brazilian Loans Case* (P.C.I.J. (1929), Series A, Nos. 20/21, p. 119)—both of which cases were relied upon in support of the proposition that the interpretation given by the General Assembly and the Security Council to provisions of the Charter were entitled to the greatest weight in any subsequent judicial review—carry the matter any further. In the former case a common intention was found to exist—the interpretation that South Africa was said to have placed upon the Charter (or its mandate) by its conduct provided evidence *against* it. The latter case has little if any relevance. Having stated the principle of "subsequent conduct" in terms already indicated the Court went on to say that there was indeed no ambiguity in the text. The principle accordingly did not apply. The Court however, because of arguments advanced in the course of the proceeding before it, was induced to consider whether the bondholders' conduct provided any basis for an inference that they—the bondholders—were of the opinion that they were not entitled to payment on the basis of gold; in short whether their conduct could provide evidence *against* them.

Finally there is the Advisory Opinion of this Court in *Competence of the General Assembly regarding Admission to the United Nations (Article 4 of the Charter)* (I.C.J. Reports 1950, p. 9) which the Court in the present case accepts as authority for its reliance upon practice within the United Nations to sustain its reasoning and which is usually relied upon in support of the proposition that "subsequent conduct" is to be equated with a practice pursued by the organs of the United Nations.

In that Advisory Opinion the Court would appear to have found support for its conclusion already otherwise arrived at on the meaning of Article 4 of the Charter. It had found "no difficulty in ascertaining the natural and ordinary meaning of the words in question and no difficulty in giving effect to them". But it appears to have found sustenance or satisfaction for its conclusion in the fact that "the organs to which Article 4 entrusts the judgment of the Organization have consistently interpreted the text" in the manner

Il est à peine nécessaire de s'étendre sur la question pour démontrer que cette affaire n'offre aucune base sur quoi fonder les arguments des différents États dont il a déjà été antérieurement fait mention.

Il en est de même de l'avis consultatif de la Cour à propos du *Statut international du Sud-Ouest africain* (C. I. J. Recueil 1950, p. 135), où la Cour a déclaré :

« L'interprétation d'instruments juridiques donnée par les parties elles-mêmes, si elle n'est pas concluante pour en déterminer le sens, jouit néanmoins d'une grande valeur probante quand cette interprétation contient la reconnaissance par l'une des parties de ses obligations en vertu d'un instrument »,

ou de l'affaire des *Emprunts brésiliens* (C. P. J. I., 1929, série A, nos 20/21, p. 119) — qui ont été invoquées l'une et l'autre pour soutenir l'idée que l'interprétation des dispositions de la Charte donnée par l'Assemblée générale et par le Conseil de Sécurité devait jouir du plus grand poids dans les examens judiciaires postérieurs : ces précédents ne font pas avancer la question d'un pas. Dans la première affaire, la Cour a constaté l'existence d'une intention commune — l'interprétation que l'Afrique du Sud était déclarée avoir donnée à la Charte (ou à son Mandat) par sa conduite fournissait une preuve à l'encontre de ce pays. La seconde affaire n'a que peu ou point de pertinence. Ayant énoncé le principe de la « conduite ultérieure » selon les termes déjà indiqués, la Cour poursuit en disant qu'il n'y avait vraiment aucune ambiguïté dans le texte. En conséquence, le principe ne s'appliquait pas. Mais la Cour, en raison des arguments invoqués devant elle pendant la procédure, a été amenée à examiner si la conduite des porteurs de titres permettait de conclure que ces porteurs estimaient qu'ils n'avaient pas droit au paiement sur la base de l'or ; bref, si leur conduite pouvait fournir une preuve à leur rencontre.

Enfin, rappelons l'avis consultatif rendu par la présente Cour sur la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies* (C. I. J. Recueil 1950, p. 8) auquel la Cour se réfère dans la présente affaire pour invoquer la pratique au sein des Nations Unies à l'appui de son raisonnement et qu'on invoque généralement à l'appui de la proposition que la « conduite ultérieure » équivaut à une pratique suivie par les organes des Nations Unies.

Dans cet avis consultatif, il semble que la Cour aurait trouvé la base de la conclusion à laquelle elle était déjà arrivée sur le sens de l'article 4 de la Charte. Elle n'avait rencontré « aucune difficulté à établir quel est le sens naturel et ordinaire des termes pertinents, ni à leur donner effet ». Mais elle paraît avoir trouvé un appui ou une justification de sa conclusion dans le fait que « les organes auxquels l'article 4 a confié le jugement de l'Organisation ... ont constamment interprété ce texte » de la manière dont la Cour concluait qu'il devait

which it had concluded was its proper interpretation. Again, whatever is the significance to be attached to this purely factual observation on a coincidence, it was unnecessary and irrelevant to the Court's opinion. The Court had already made it abundantly clear that it was only when the words in their natural and ordinary meaning were ambiguous or led to an unreasonable result, that it was permissible to resort to other methods of interpretation. It thus confirmed the rule laid down in *Case of Brazilian Loans (ante)*, *Serbian Loans* (P.C.I.J., Series A, Nos. 20/21, p. 38) and *International Labour Organisation (ante)* that it is only where a treaty is ambiguous that resort may be had "to the manner of performance in order to ascertain the intention of the parties".

That being so it is not apparent what legal significance is to be attached to the Court's observation. The fact stated added nothing to the Court's reasoning. Whether the General Assembly and the Security Council had consistently interpreted Article 4 in the sense in which the Court did or had consistently interpreted it in a different sense was quite irrelevant to the Court's conclusion. On any rational examination of this case, it provides, I believe, no authority, at least none of any weight, for the proposition that the practice followed by an *organ* of the United Nations may be equated with the subsequent conduct of the *parties* to a treaty.

The jurisprudence of this Court and of the Permanent Court accordingly reveals, I believe, no support for the various contentions advanced by the States to which reference has been made and in particular lends none to the proposition that a practice pursued by a majority of Member States in an organ of the United Nations has probative value in the present case.

\* \* \*

Apart from a practice which is of a peaceful, uniform and undisputed character accepted in fact by all current Members, a consideration of which is not germane to the present examination, I accordingly entertain considerable doubt whether practice of an organ of the United Nations has any probative value either as providing evidence of the intentions of the original Member States or otherwise a criterion of interpretation. As presently advised I think it has none.

If however it has probative value, what is the measure of its value before this Court?

An organ of the United Nations, whether it be the General Assembly, the Security Council, the Economic and Social Council, the Secretariat or its subsidiary organs, has in practice to interpret its authority in order that it may effectively function. So, throughout the world, have countless governmental and administrative

être interprété. Encore une fois, quelle que soit la signification qui s'attache à cette observation de pur fait sur une coïncidence, elle était inutile et sans pertinence pour fonder l'avis de la Cour. Celle-ci avait déjà rendu abondamment clair que ce n'est que dans le cas où les mots, pris dans leur sens naturel et ordinaire, sont ambigus ou conduisent à un résultat déraisonnable qu'il serait permis de recourir à d'autres méthodes d'interprétation. Ce faisant, elle a confirmé la règle posée dans l'affaire des *Emprunts brésiliens (ante)*, dans celle des *Emprunts serbes* (C. P. J. I., série A, nos 20/21, p. 38) et dans celle de l'*Organisation internationale du Travail (ante)* d'après laquelle c'est seulement lorsqu'un traité est ambigu qu'il est permis de recourir « au mode d'exécution ... pour établir ... l'intention des parties ».

Cela étant, on ne voit pas quelle signification juridique il faut attacher à l'observation de la Cour. Le fait énoncé n'ajoute rien au raisonnement de celle-ci. Que l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité aient constamment interprété l'article 4 dans le même sens que la Cour, ou qu'ils l'aient constamment interprété d'une manière différente, cela était sans aucune pertinence pour la conclusion de la Cour. A mon avis, il n'y a pas d'examen rationnel de cette affaire qui permette de lui reconnaître une autorité, en tout cas aucune ayant quelque valeur, pour justifier l'idée que la pratique suivie par un *organe* des Nations Unies équivaut à la conduite ultérieure des *parties* à un traité.

Je pense donc que la jurisprudence de la présente Cour et celle de la Cour permanente n'offrent aucune base aux diverses thèses avancées par les États et en particulier qu'elles ne fournissent aucune base à la proposition d'après laquelle la pratique suivie par la majorité des États Membres au sein d'un organe des Nations Unies aurait une force probante dans le cas actuel.

\* \* \*

En dehors d'une pratique paisible, uniforme et incontestée, acceptée par tous les Membres actuels, considération qui ne joue pas dans la question actuelle, j'ai donc les doutes les plus sérieux sur le point de savoir si la pratique d'un organe des Nations Unies a une force probante quelconque, soit pour démontrer les intentions des Membres originaires, soit pour fournir un critère d'interprétation. En l'état actuel des choses, je pense qu'elle n'en a pas.

Mais, en admettant qu'elle en ait, quelle est sa valeur devant la présente Cour?

Un organe des Nations Unies, qu'il s'agisse de l'Assemblée générale, du Conseil de Sécurité, du Conseil économique et social, du Secrétariat ou des organes subsidiaires, doit en pratique interpréter sa compétence pour pouvoir fonctionner efficacement. C'est ainsi que, dans le monde entier, d'innombrables organes et fonction-

organs and officials to interpret theirs. The General Assembly may thus in practice, by majority vote, interpret Charter provisions as giving it authority to pursue a certain course of action. It may continue to give the same interpretation to these Charter provisions in similar or different situations as they arise. In so doing action taken by it may be extended to cover circumstances and situations which had never been contemplated by those who framed the Charter. But this would not, for reasons which have already been given, necessarily involve any departure from the terms of the Charter.

On the other hand, the General Assembly may in practice construe its authority beyond that conferred upon it, either expressly or impliedly, by the Charter. It may, for example, interpret its powers to permit it to enter a field prohibited to it under the Charter or in disregard of the procedure prescribed in the Charter. Action taken by the General Assembly (or other organs) may accordingly on occasions be beyond power.

The Charter establishes an Organization. The Organization must function through its constituted organs. The functions and authorities of those organs are set out in the Charter. However the Charter is otherwise described the essential fact is that it is a multi-lateral treaty. It cannot be altered at the will of the majority of the Member States, no matter how often that will is expressed or asserted against a protesting minority and no matter how large be the majority of Member States which assert its will in this manner or how small the minority.

It is no answer to say that the protesting minority has the choice of remaining in or withdrawing from the Organization and that if it chooses to remain or because it pays its contributions according to apportionment under Article 17 (2) the Members in the minority "acquiesce" in the practice or must be deemed to have done so. They are bound to pay these contributions and the minority has a right to remain in the Organization and at the same time to assert what it claims to be any infringement of its rights under the Charter or any illegal use of power by any organ of the United Nations.

In practice, if the General Assembly (or any organ) exceeds its authority there is little that the protesting minority may do except to protest and reserve its rights whatever they may be. If, however, the authority purported to be exercised against the objection of any Member State is beyond power it remains so.

So, if the General Assembly were to "intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any State" within the meaning of Article 2 (7) of the Charter, whatever be the meaning to be given to these words, that intervention would be the

naires gouvernementaux et administratifs doivent interpréter la leur. L'Assemblée générale peut donc en pratique, par un vote majoritaire, interpréter les dispositions de la Charte comme lui donnant pouvoir de suivre une certaine ligne de conduite. Elle peut continuer à donner la même interprétation de ces dispositions de la Charte dans des situations semblables ou différentes, à mesure qu'elles se présentent. Ce faisant, les mesures prises par elle peuvent être étendues à des circonstances et à des situations auxquelles les rédacteurs de la Charte n'avaient jamais songé. Mais, pour les raisons qui ont déjà été données, cela n'entraînerait pas nécessairement une déviation par rapport aux termes de la Charte.

En revanche, l'Assemblée générale peut en pratique interpréter sa compétence au-delà de ce qui lui est permis, soit expressément soit implicitement, par la Charte. Elle peut par exemple interpréter ses pouvoirs comme lui permettant d'intervenir en un domaine que la Charte lui interdit, ou en contravention aux procédures prescrites par la Charte. Par conséquent, les mesures prises par l'Assemblée générale (ou par tout autre organe) peuvent à l'occasion dépasser sa compétence.

La Charte établit une organisation. Il faut que celle-ci fonctionne par l'intermédiaire de ses organes constitués. Les fonctions et les pouvoirs de ceux-ci sont énoncés dans la Charte. Quelle que soit la définition qu'on donne de la Charte à d'autres égards, le fait essentiel demeure que c'est un traité multilatéral. Elle ne peut être modifiée au gré de la majorité des États Membres, quelle que soit la fréquence avec laquelle cette volonté est exprimée ou affirmée à l'encontre d'une minorité protestataire et quelle que soit l'importance de la majorité des États Membres qui affirment leur volonté de cette manière, ou pour aussi réduite que soit la minorité.

Il ne sert à rien de répondre que la minorité protestataire a le choix entre demeurer au sein de l'Organisation ou s'en retirer et que, si elle décide de demeurer, ou si elle paie ses contributions conformément à la répartition faite selon le paragraphe 2 de l'article 17, les membres de la minorité « acquiescent à la pratique » ou doivent être sensés y avoir acquiescé. Ils sont tenus de payer ces contributions et la minorité a le droit de rester au sein de l'Organisation, tout en dénonçant ce qu'elle prétend être une violation quelconque des droits qu'elle détient de la Charte ou l'usage illégal d'un pouvoir par un organe quelconque des Nations Unies.

En pratique, si l'Assemblée générale (ou un organe quelconque) dépasse ses pouvoirs, la minorité protestataire n'a pas grand-chose à faire, sinon de protester et de réserver ses droits, quels qu'ils soient. Mais, si le pouvoir qu'on prétend exercer contre l'objection d'un État Membre dépasse ces limites, la situation n'est pas changée.

Par conséquent, si l'Assemblée générale « intervient dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État », au sens du paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte, quel que soit le sens que l'on attache à ces mots, cette intervention serait une

entering into a field prohibited to it under the Charter and be beyond the authority of the General Assembly. This would continue to be so, no matter how frequently and consistently the General Assembly had construed its authority to permit it to make intervention in matters essentially within the domestic jurisdiction of any States. The majority has no power to extend, alter or disregard the Charter.

Each organ of the United Nations, of course, has an inherent right to interpret the Charter in relation to its authority and functions. But the rule that they may do so is not in any case applicable without qualification. Their interpretation of their respective authorities under the Charter may conceivably conflict one with the other. They may agree. They may, after following a certain interpretation for many years, change it. In any case, their right to interpret the Charter gives them no power to alter it.

The question of constitutionality of action taken by the General Assembly or the Security Council will rarely call for consideration except within the United Nations itself, where a majority rule prevails. In practice this may enable action to be taken which is beyond power. When, however, the Court is called upon to pronounce upon a question whether certain authority exercised by an organ of the Organization is within the power of that organ, only legal considerations may be invoked and *de facto* extension of the Charter must be disregarded.

\* \* \*

Once a request for an Advisory Opinion is made to this Court and it decides to respond to that request, the question on which the Opinion has been sought passes, as is claimed by the Republic of France in its written statement in this case, on to the legal plane and takes on a new character, in the determination of which legal considerations and legal considerations only may be invoked.

In the present case, it is sufficient to say that I am unable to regard any usage or practice followed by any organ of the United Nations which has been determined by a majority therein against the will of a minority as having any legal relevance or probative value.

(Signed) Percy C. SPENDER.

intrusion dans un domaine que la Charte lui interdit et dépasserait les pouvoirs de l'Assemblée générale. Rien ne changerait à la situation, quelle que soit la fréquence et la persistance de l'Assemblée générale à interpréter sa compétence de manière à lui permettre d'intervenir en des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des autres États. La majorité n'a pas le pouvoir d'étendre, de modifier ou d'ignorer la Charte.

Évidemment chaque organe des Nations Unies a le droit inhérent d'interpréter la Charte à propos de ses pouvoirs et de ses fonctions. Mais la règle qui le leur permet ne s'applique jamais sans réserve. Leurs interprétations de leurs pouvoirs respectifs selon la Charte peuvent être en conflit les unes avec les autres ou elles peuvent être d'accord. Après avoir suivi pendant des années une certaine interprétation, les organes des Nations Unies peuvent en changer. En tout cas, leur droit d'interpréter la Charte ne leur donne aucun pouvoir pour la modifier.

La question de la constitutionnalité des mesures prises par l'Assemblée générale ou par le Conseil de Sécurité se posera rarement, sauf au sein des Nations Unies même, où s'applique la règle de la majorité; en pratique, cela peut permettre de prendre des mesures qui sont *ultra vires*. Mais lorsque la Cour est appelée à se prononcer sur la question de savoir si un certain pouvoir exercé par un organe de l'Organisation rentre dans la compétence de celui-ci, on ne peut invoquer que des considérations juridiques et les extensions *de facto* de la Charte doivent être écartées.

\* \* \*

Quand une demande d'avis consultatif a été présentée à la Cour et qu'elle décide de répondre à la requête, la question sur laquelle un avis a été sollicité passe, comme le soutient la République française dans son exposé écrit en cette affaire, sur le plan juridique et revêt un nouveau caractère qui ne peut être déterminé qu'en faisant appel à des considérations juridiques, et uniquement à des considérations juridiques.

Dans le cas présent, il suffit de dire que je ne puis considérer aucun usage ni aucune pratique suivis par un organe quelconque des Nations Unies et déterminés par une majorité à l'encontre de la volonté d'une minorité comme ayant une pertinence juridique ou une force probante quelconques.

(Signé) Percy C. SPENDER.