

OPINION DISSIDENTE DE M. MORENO QUINTANA

Je regrette vivement ne pas pouvoir souscrire à l'avis consultatif que rend la majorité de mes collègues au sujet des obligations financières des Membres des Nations Unies. Il aurait été pour moi une grande satisfaction celle de contribuer dans l'exercice de ma fonction judiciaire à la réalisation la plus efficace du but essentiel de l'Organisation. Mais je ne peux me départir de certaines notions juridiques qui ont à mon sens, pour l'interprétation de la Charte, une importance capitale. Ce sont celles qui, dans le cas d'espèce, empêchent la Cour de donner suite à l'avis qui lui est demandé.

* * *

Par sa résolution 1731 (XVI) en date du 20 décembre 1961, l'Assemblée générale des Nations Unies demande à la Cour un avis consultatif qui fait surgir une importante question. Celle des obligations des États Membres quant au financement des opérations des Nations Unies au Congo et dans le Moyen-Orient.

Le Secrétariat général transmet le 12 février 1962 à la Cour une note introductive. Dix-sept exposés écrits d'États Membres ont été également transmis à la Cour afin de savoir si les dépenses diverses faites par l'ONU pour soutenir ses opérations au Congo et à la bande de Gaza constituent des dépenses au sens de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte. Quatre autres exposés écrits ont été présentés postérieurement à la Cour. Un abondant dossier composé de cinq parties lui a été aussi remis. Il contient un grand nombre de pièces et deux notes qui illustrent la Cour au sujet de faits et de circonstances d'une portée déterminante pour qu'elle puisse se prononcer sur la question qui lui est posée. Tels sont les débats des organes des Nations Unies qui ont amené l'Assemblée générale à prier la Cour de donner un avis consultatif: les opérations entreprises par les Nations Unies au Congo (ONUC), les opérations de la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient (FUNU), l'élaboration et l'adoption par la conférence de San Francisco en 1945 du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte et les procédures et pratiques des organes de l'ONU en application de ladite disposition.

* * *

A l'origine de la demande d'avis consultatif se trouve le débat entamé par les quinze Membres qui firent partie du groupe de travail créé le 21 avril 1961 par l'Assemblée générale pour examiner les procédures administratives et budgétaires de l'ONU. Plusieurs opinions de ces Membres et du Secrétaire général furent émises au sein du groupe de travail sur la nature juridique des obligations financières découlant des opérations relatives au maintien de la paix. Vu leur divergence, le groupe de travail conseilla à l'Assemblée générale la demande d'avis consultatif à la Cour, et l'Assemblée générale décida du libellé de la question.

Elle fut posée d'une manière concrète par ledit organe en reconnaissant qu'il avait besoin d'un avis juridique autorisé et en faisant état des résolutions de l'Assemblée générale sur les dépenses encourues par les opérations réalisées en exécution de diverses résolutions du Conseil de Sécurité et de la même Assemblée générale. Son libellé peut être réduit, quant à sa portée juridique, de la manière suivante: les dépenses autorisées par l'Assemblée générale au sujet des opérations entreprises par les Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient constituent-elles des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte?

La Cour a consacré d'ores et déjà, de 1948 à 1955, à la tâche qui lui incombe de l'interprétation de la Charte, six avis consultatifs. Ces avis furent dans un certain sens à la base de la mise en œuvre juridique de cet instrument. Ils eurent trait à l'admission de nouveaux Membres à l'ONU, à la réparation des dommages subis au service de l'Organisation, à la compétence de l'Assemblée générale pour l'admission de nouveaux Membres, au statut du territoire du Sud-Ouest africain, aux effets de jugements du tribunal administratif de l'ONU, et à la procédure de vote de l'Assemblée générale au sujet dudit territoire. L'exercice de sa compétence en matière consultative qui découle des articles 96 de la Charte et 65 de son Statut — *interpretatio legis* des jurisconsultes romains —, ne fait que s'accroître d'année en année. Il surpassera peut-être bientôt celui de la compétence que la Cour a en matière contentieuse qui ne satisfait pas toujours les aspirations de ceux qui auraient voulu établir les assises de la juridiction internationale sur d'autres bases. Dire que ce nouvel avis consultatif pourrait décider du sort des Nations Unies dans les années à venir est assurément osé, mais on peut néanmoins affirmer que sa portée serait considérable. Elle touche à une question aussi déterminante que celle du financement de l'Organisation pour atteindre son but du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Une solution égalitaire, tendant à considérer le financement d'opérations qui s'appuient principalement sur une action militaire

comme une dépense normale de l'Organisation devant être répartie entre tous ses États Membres, semble encourageante pour la cause qui envisage ledit but. Mais elle ne paraît pas très favorable face à la faible capacité financière d'un grand nombre d'États Membres, dont beaucoup sont des pays sous-développés. En échange, une solution qualifiée mettant ce financement à la charge exclusive des Membres du Conseil de Sécurité, s'adresserait aux États directement engagés dans cette cause. Peut-être aurait-elle le désavantage de restreindre toute action en ce sens par souci de ses conséquences financières. Voilà quel est le cadre dans lequel joue aujourd'hui la question posée à la Cour. Celle-ci a toutefois à l'examiner du point de vue du droit et non pas de celui de la politique.

* * *

Il faut bien remonter, pour tracer la perspective dans laquelle se pose la question soumise à la Cour, aux origines des difficultés financières dans lesquelles se trouva l'ONU quand elle dut assister les États Membres qui demandaient l'appui de l'Organisation pour que fût maintenu le but principal qui lui fut assigné par la Charte. Un bref aperçu historique s'avère en tout cas nécessaire.

Au mois d'octobre 1956, un acte d'agression fut déclenché contre l'Égypte, État Membre de l'ONU, par trois autres États Membres dont deux d'entre eux étaient des Membres permanents du Conseil de Sécurité. L'Assemblée générale, vu que le manque d'accord des Membres permanents ne permettait pas au Conseil de Sécurité de s'acquitter de sa tâche essentielle, constitua une force internationale d'urgence (FUNU) et adopta les mesures indispensables. Sept résolutions de cet organe, dictées de 1956 à 1958, y pourvurent. Huit autres résolutions s'occupèrent, entre 1956 et 1960, d'assurer le financement des opérations y afférentes. La demande d'avis les énonce. En synthèse, vu les opinions exprimées à plusieurs reprises au sein des organes compétents par le Secrétaire général, l'Assemblée générale prit finalement la position indiquée par sa résolution 1575 (XV) en date du 20 décembre 1960, selon laquelle le montant autorisé du financement des dépenses des opérations au Moyen-Orient pour 1961 serait couvert par tous les États Membres sur la base du barème ordinaire des quotes-parts.

Peu après, comme une conséquence de la situation d'anarchie où paraissait sombrer le Congo, nouveau Membre des Nations Unies, le Conseil de Sécurité prit, en 1960 et en 1961, cinq résolutions qui décidèrent des opérations de l'Organisation dans ce pays (ONUC); et, à son tour, l'Assemblée générale prit, les mêmes années, quatre résolutions sur ce sujet. Le financement desdites opérations fit l'objet, également en 1960 et en 1961, de cinq résolutions de l'Assemblée générale. Toutes ces résolutions sont indiquées dans la

demande d'avis. Bien que le Conseil de Sécurité ait adopté, dans le cas du Congo, des mesures qu'il ne put pas prendre dans celui du Moyen-Orient, il n'examina pas la question de leur financement. De longues délibérations s'engagèrent à la Cinquième Commission, où diverses opinions se firent entendre à ce sujet. Le 20 décembre 1960, l'Assemblée générale déclara par sa résolution 1583 (XV) que les dépenses entraînées par les opérations au Congo constituaient des dépenses de l'Organisation au sens de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte et que la répartition des dépenses entre les États Membres leur imposait l'obligation juridique de payer leur quote-part.

Cet historique montre de quelle manière a agi l'Assemblée générale, face à des opinions divergentes, pour assurer l'efficacité des mesures prises par elle-même ou par le Conseil de Sécurité en exercice de la haute mission de maintenir la paix et la sécurité internationales. Les décisions prises par l'Assemblée générale au sujet du financement des opérations au Moyen-Orient et au Congo lient-elles ou non tous les États Membres des Nations Unies et, dans l'affirmative, dans quelle mesure? C'est ce qu'il faudrait analyser.

* * *

La Cour a reçu vingt et un exposés écrits d'États Membres de l'ONU sur la question qui lui a été posée, en plus de l'ample développement que le Secrétaire général a donné à sa note introductive pour la Cour. Elle a entendu aussi les plaidoiries orales des représentants de neuf d'entre eux, lesquelles ont confirmé la position exprimée dans les exposés écrits. D'autre part, les opinions manifestées à plus d'une reprise par le Secrétaire général au sein de la Cinquième Commission et du Comité consultatif, et dans ses rapports à l'Assemblée générale, ainsi que celles qui furent émises par diverses délégations aux réunions des organes compétents, et la tonique juridique même des résolutions de l'Assemblée générale, donnent aussi une idée sur les diverses positions adoptées. Il s'agit maintenant d'en extraire leur substance, de les réduire à des communs dénominateurs pour en faire la synthèse et le résumé, et d'en dresser le bilan.

Tout ce matériel pourrait être classifié d'un point de vue simpliste en établissant par *oui* ou par *non* la réponse à la question posée. Mais cette technique serait tout à fait insuffisante aux fins que l'on doit rechercher. Et seulement une exégèse concrète des différentes positions prises et des fondements qui les appuient pourra fournir une base de travail raisonnable. De ce point de vue on peut apercevoir, sans tenir compte de certaines variantes ou réserves exprimées, quatre thèses principales: une thèse affirmative, une autre thèse apparemment affirmative mais soumise à des conditions déterminées, une thèse négative et une dernière thèse qui ne considère pas possible que la Cour puisse se prononcer sur la question.

Comme position idéologique, la thèse affirmative est la plus séduisante. Reste à savoir si elle est exacte du point de vue juridique. Elle estime que les dépenses entraînées par les opérations de l'ONU au Moyen-Orient et au Congo sont des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte. Ces dépenses, bien que d'une nature différente de celles couvertes par le budget administratif, sont des dépenses normales qui assurent le maintien de la paix et de la sécurité internationales, but principal de l'Organisation. Elles sont à la charge de tous les États Membres et doivent être réparties entre eux; ils ont l'obligation juridique de payer leur quote-part selon le barème établi pour ledit budget. Leur recouvrement est une question technique d'ordre comptable qui doit être résolue par une méthode adéquate: incorporation au budget ordinaire, établissement d'un budget additionnel ou ouverture d'un compte spécial. C'est, sauf questions de détail, la thèse qui a été défendue par le Secrétaire général et adoptée présument par les résolutions de l'Assemblée générale, notamment par la résolution 1583 (XV) en date du 20 décembre 1960. Elle a été soutenue aussi, dans leurs exposés écrits, par les Gouvernements de l'Italie, du Danemark, des Pays-Bas, des États-Unis d'Amérique, du Canada, du Japon, de l'Australie, du Royaume-Uni, de l'Irlande, et de même, aux plaidoiries orales, par celui de la Norvège.

Une autre thèse affirmative fait néanmoins dépendre son efficacité de l'accomplissement de certaines conditions. Elle ne discute pas le fondement juridique de la réponse à fournir à la question, mais elle donne aux contributions demandées pour des opérations militaires un caractère volontaire et les soumet à la capacité de paiement des gouvernements intéressés ou à l'autorisation requise par leurs constitutions respectives. Ces diverses positions ont été avancées, en 1959, par quelques délégations au sein de la Cinquième Commission.

La thèse négative tire principalement sa force d'un dispositif d'ordre fonctionnel. Elle ressort du fait que, d'après les articles 11, 39, 41, 42, 43 et 48 de la Charte, l'action de force et l'usage des forces armées appartiennent à la compétence du Conseil de Sécurité. L'Assemblée générale peut faire des recommandations sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais non pas prendre des mesures sur elles. C'est par conséquent à cet organe et non pas à celui-ci d'assurer le financement indispensable à l'accomplissement de sa fonction spécifique. Toute décision prise à son sujet doit être appuyée à cet égard sur les accords spéciaux entre le Conseil de Sécurité et les États Membres de l'ONU auxquels fait référence l'article 43 de la Charte. Les dépenses envisagées à l'article 17, paragraphe 2, de la Charte, ne sont que celles du budget dressé pour les activités normales de l'Organisation et non pas celles qui sont demandées pour d'autres activités. C'est aux

États Membres dont l'action a provoqué la création d'une force militaire que revient l'obligation de contribuer à son financement. Et les États Membres qui n'ont pas accédé à cette création n'ont pas ladite obligation à leur charge. Cette thèse a été soutenue au sein de la Cinquième Commission et dans des exposés écrits. Elle revient, sous des formes différentes, aux Gouvernements de l'Union soviétique, du Mexique, de l'Inde, de la Haute-Volta, de la Tchécoslovaquie, du Portugal, de l'Espagne, de l'Afrique du Sud, de la Biélorussie, de la Bulgarie, de l'Ukraine et de la Roumanie. On peut en déduire, surtout pour ce qui a trait à la position adoptée par les États du groupe soviétique, que la non-obligation juridique de payer lesdites dépenses repose non seulement sur l'invalidité des résolutions par lesquelles les opérations furent entreprises, mais aussi sur le fait que les dépenses ne sont pas celles qu'envisage l'article 17, paragraphe 2. Ce dernier argument, comme fait acquis, donnerait d'emblée la réponse à la question posée dans la requête d'avis consultatif.

Une quatrième thèse est celle exposée par la France qui a trait à une question fondamentale de procédure en l'espèce. Selon elle, la question posée à la Cour par la demande d'avis l'a été d'une manière équivoque. Les conditions dans lesquelles la Cour est consultée ne permettent pas d'obtenir l'opinion de droit qu'on attend d'elle. Elles impliqueraient par une procédure détournée une révision de fait des règles constitutionnelles de la Charte, laquelle est au-delà de sa lettre et de son esprit. Ce point de vue a été aussi avancé par l'Afrique du Sud.

* * *

Le problème juridique à considération de la Cour est, par conséquent, celui de l'interprétation de l'article 17 de la Charte dans son paragraphe 2, où il est dit: « Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. » Pour le trancher, il y a lieu de recourir à divers éléments de jugement. Tels, les idées générales qui président à l'adoption dudit texte, la portée des résolutions par lesquelles a été faite son application, les procédures et les pratiques administratives observées en la matière, les travaux préparatoires qui l'ont précédé et, finalement, l'exégèse du texte même. Néanmoins, il faudra aborder en dernier lieu si on ne le fait pas *ab initio* — c'est une question de méthode — le problème de la compétence de la Cour pour répondre à la question telle qu'elle lui a été soumise.

Cette disposition, dont la portée apparaît être d'un ordre général, vise-t-elle *toutes les dépenses* de l'Organisation ou *seulement les dépenses* qui ont trait à ses activités normales? La terminologie qui est employée est ambiguë et laisse toute place au doute. Elle doit avoir évidemment un sens puisque c'est « au sens de l'article 17,

paragraphe 2, de la Charte » que l'Assemblée générale pose la question à la Cour. Il faut rattacher en plus à cette disposition celle du paragraphe 1 du même article qui se rapporte au « budget de l'Organisation ». Faut-il entendre par ce budget celui qui se réfère auxdites activités ou celui qui recueille toutes les dépenses, courantes ou extraordinaires, de l'Organisation? Parce qu'il y a une relation technique de cause à effet entre le budget qui autorise les crédits nécessaires et les dépenses qui sont sa conséquence. Les prises successives de position de l'Assemblée générale et du Secrétaire général sur ce problème ne permettent pas d'en tirer une conséquence unique. Car, bien que la position définitive de l'un et de l'autre paraît être celle qui a été déjà avancée, il ressort d'autres documents une position différente. Dans le rapport du Secrétaire général en date du 6 novembre 1956, il est dit que toute nation fournissant une unité pour la FUNU devrait assumer tous les frais de matériel et de personnel tandis que toutes les autres dépenses seraient couvertes à l'aide de ressources autres que celles du budget ordinaire de l'ONU. A son tour l'Assemblée générale, par sa résolution 1619 (XV) du 21 avril 1961 reconnut « que la nature des dépenses extraordinaires afférentes aux opérations des Nations Unies au Congo était essentiellement distincte de celle des dépenses de l'Organisation inscrites au budget ordinaire, si bien qu'il fallait appliquer, pour les couvrir, une procédure différente de celle qui était appliquée dans le cas dudit budget ».

On pourrait se demander en premier lieu, comme base de départ d'un avis consultatif sur la question, si une Organisation internationale comme celle des Nations Unies jouit ou non de l'indépendance financière requise pour mettre en œuvre les buts et principes qui sont à la base de sa création. Une réponse s'avère immédiatement dans le sens affirmatif. Cette solution a été confirmée, bien que découlant de situations différentes, dans les avis consultatifs que la Cour rendit en 1949 sur la réparation des dommages soufferts au service de l'ONU, et en 1954 sur les effets de jugements du tribunal administratif des Nations Unies. Elle constitue la conséquence obligée de l'établissement d'une organisation internationale, mais n'implique cependant pas qu'un certain organe doive prendre certaines mesures, ni que toutes les dépenses soient nécessairement supportées par tous ses membres. Rien ne s'oppose à une distribution adéquate des responsabilités, des obligations et des pouvoirs. Cela dépend non seulement du degré d'intérêt, mais aussi du degré d'intervention assigné à chaque catégorie de membres par l'instrument constitutif de l'Organisation. A chaque organe sa fonction. Les pouvoirs implicites qui peuvent découler de cet instrument pour que l'Organisation puisse atteindre tous ses buts n'ont pas à être invoqués quand des pouvoirs explicites prévoient expressément les cas envisagés. Ainsi posé, le problème semble s'adresser aux dispositions spécifiques qui régissent tant le fonctionnement

des organes que l'ordre financier de l'Organisation des Nations Unies et non pas à celles qui établissent ses buts généraux.

Il a été discuté par plusieurs délégations — notamment celles de la Tchécoslovaquie, de l'Union soviétique et de la Biélorussie — la validité des résolutions par lesquelles l'Assemblée générale et le même Conseil de Sécurité entreprirent au nom de l'ONU des opérations au Moyen-Orient et au Congo. En conséquence, les dépenses occasionnées par ces opérations (autorisées par des résolutions de l'Assemblée générale) ne créeraient aucune obligation financière pour les Membres de l'Organisation. De ce chef, on peut déduire que, même au cas où lesdites dépenses engageraient par leur caractère tous les États Membres, ceux-ci seraient relevés de toute obligation en vertu de l'invalidité des résolutions qui auraient été à leur base. Un raisonnement contraire découle de l'opinion exprimée en 1961 par le Secrétaire général à la Cinquième Commission — laquelle est aussi celle des Pays-Bas — dans le sens de l'existence de cette obligation vu que lesdites dépenses ne correspondaient pas à l'action de force qui relève de l'article 41 de la Charte, ni à l'usage de forces armées prévu par les articles 42 et 43, mais bien à celles de l'activité normale de l'Organisation. Leur recouvrement serait pour autant une obligation à la charge de tous les Membres de l'ONU même quand les dépenses entraînées par ladite action relèveraient d'une nature extraordinaire.

Cette distinction ne paraît cependant pas bien fondée. Il n'en est nullement question dans la Charte. Tout emploi de forces armées destiné à un but ou à un autre implique par définition une action coercitive et toutes autres dépenses que celles qui soutiennent cet emploi, même celles afférentes à des activités non militaires mais qui se rapportent à l'opération entreprise, participent du même caractère. Le cas du Katanga, où, depuis la fin de 1961 jusqu'au commencement de l'année actuelle, se sont déroulés des faits notoires, est particulièrement éloquent à ce sujet. Il serait difficile d'en tirer des conséquences selon lesquelles les forces de l'ONU n'auraient entrepris aucune action coercitive, et que même étant coercitive, elle ne tomberait pas dans le cas envisagé par l'article 11 de la Charte qui se réfère à « un État ». Quand il y a eu des morts et des blessés, quand des bombardements sont intervenus de part et d'autre, quand des populations civiles en ont supporté les frais, quand un cessez-le-feu et d'autres conventions militaires ont été passés entre deux groupes belligérants, il n'est pas aisé de réfugier l'analyse du problème de l'action coercitive dans les limites d'une interprétation purement grammaticale reniée par la jurisprudence de la Cour. Pas plus que de nier en tel cas l'action d'une communauté belligérante à laquelle le droit international reconnaît une personnalité juridique. Et quel ne serait pas le cas, le jour de demain, si des forces armées israéliennes, renouvelant l'a-

gression déclenchée en 1956 contre l'Égypte, attaquaient la bande de Gaza et obligeaient les forces des Nations Unies à les repousser. S'agirait-il oui ou non d'une action coercitive? L'éloquence des faits donnerait par elle seule la réponse. C'est alors au Conseil de Sécurité et non pas à l'Assemblée générale qu'il appartient d'exercer — comme il est rappelé à l'article 24 de la Charte — les pouvoirs spécifiques découlant du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le problème débattu par lesdites délégations et par le Secrétaire général présente en tous sens un énorme intérêt juridique face à l'interprétation de la Charte. Dans son exposé écrit, le Gouvernement français en fait une question importante au point de vue des dépenses y afférentes. Celui de l'Afrique du Sud en fait autant. Elle aurait pu être soumise à la Cour comme intégrante de la demande d'avis consultatif et préalable à celle qui a été posée dans celle-ci. Mais l'Assemblée générale ne l'a pas entendu ainsi et n'a pas appelé la Cour à juger la validité des résolutions susdites, ni à dire si les opérations déclenchées par l'ONU au Moyen-Orient et au Congo sont une conséquence de l'activité normale de l'Organisation, ou constituent l'action de force ou l'usage de forces armées prévus par la Charte. La réponse à la demande qui lui est faite a été limitée et joue exclusivement dans le cadre de l'article 17, paragraphe 2. C'est grand dommage car elle empêche la Cour de porter jugement sur l'élément juridique déterminant de l'espèce et partant de résoudre peut-être le problème qui est soumis à sa considération.

Quant aux procédures et aux pratiques observées en matière budgétaire par des organes des Nations Unies en application de ladite disposition de la Charte, on ne peut nier qu'elles ont une importance technique indéniable. Elles démontrent de quelle façon est élaboré le budget ordinaire de l'Organisation, comment on approuve les crédits demandés, et de quelle manière est menée sa gestion financière. On y trouve aussi des informations d'intérêt sur d'autres aspects de caractère comptable et très particulièrement ce qui a trait aux comptes spéciaux établis pour les opérations de l'ONU au Moyen-Orient et au Congo. Des prises de position même sur le problème débattu peuvent en résulter, ce qui a été le cas pour les résolutions de l'Assemblée générale qui s'y réfèrent. Aucune de ces procédures et pratiques ne constitue sûrement pas l'application du droit mais signale néanmoins la nécessité d'une séparation technique entre les dépenses administratives normales de l'Organisation et celles demandées par des circonstances exceptionnelles.

Les travaux préparatoires qui ont été à la base de l'adoption d'un texte peuvent certainement être d'une très grande utilité quand celui-ci n'apparaît pas suffisamment clair. Ce n'est pas évidemment

le cas du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte qui a trait sans nul doute aux dépenses de l'Organisation. Mais à quelles dépenses fait-il référence puisqu'il ne les limite pas à quelques-unes, ni ne les englobe pas non plus toutes? Car il a été relevé aux débats du comité spécialisé de la conférence de San Francisco que l'Assemblée générale est le seul organe des Nations Unies autorisé pour approuver le budget de l'Organisation, que les dépenses sont supportées par ses Membres, que l'Assemblée générale fixe le taux de leur répartition, etc. Aucun de ces arguments ne constitue toutefois un élément décisif pour trancher le cas d'espèce. Ils peuvent soutenir aussi bien une interprétation extensive qu'une interprétation limitée. On pourrait cependant déduire des travaux de San Francisco une conclusion *a contrario sensu* de ce qui fut dit au sujet de l'application de la sanction prévue par l'article 19 de la Charte. Celle que si les dépenses de la nature de celles qui sont discutées n'entraînent pas l'application de ladite sanction, elles ne sont pas les dépenses dont parle l'article 17, paragraphe 2. La réponse demandée à la Cour demeure en essence une question d'interprétation et, partant, d'exégèse juridique.

Qu'est-ce que l'article 17, paragraphe 2, de la Charte a voulu dire quand il prescrit que les dépenses de l'Organisation sont supportées par ses Membres? Cette disposition n'a sûrement pas voulu innover en la matière, mais bien poser une règle commune à presque tous les types d'organisations internationales. Il serait difficile d'en trouver aucune où tous ses membres seraient les bénéficiaires et dont seulement quelques-uns supporteraient les charges. Elle a une portée générale qui ne paraît pas discriminer entre des catégories différentes de dépenses et l'adage *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* lui serait en tout cas applicable. Mais l'esprit le moins avisé penche aussitôt à comprendre qu'il ne s'agit que des dépenses normales, c'est-à-dire celles qui sont de rigueur dans une organisation quelconque. En d'autres mots, les dépenses administratives qui sont celles dont on ne pourrait se passer sous peine de voir l'organisation disparaître. Car, s'il n'en était pas ainsi et que tous les États Membres de l'ONU fussent obligés de supporter des charges au-delà de la responsabilité à laquelle ils se sont engagés, le pouvoir financier de l'Organisation se serait substitué au pouvoir étatique de chacun de ses Membres. L'on sait bien que l'Organisation des Nations Unies n'est pas un super-État comme l'affirma la Cour dans son avis consultatif sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies (v. *Recueil*, etc., 1949, p. 179). Elle constitue une association d'États en vue de la réalisation de fins communes et dont l'instrument constitutif reconnaît l'égalité souveraine. Toutes autres dépenses comme celles qui découleraient de l'exercice de fonctions propres de chaque organe des Nations Unies ont leur régime particulier et ne paraissent pas avoir été envisagées dans la requête pour avis consultatif. Cette référence

est surtout applicable aux conditions dans lesquelles sont établis les accords spéciaux dont parle l'article 43 de la Charte.

La Charte a prévu par son article 23 deux catégories de Membres dans la composition du Conseil de Sécurité: les permanents et les non permanents. Les Membres permanents ont un siège *ad vitam societatis* audit Conseil; les Membres non permanents agissent comme s'ils étaient des Membres permanents, hors le droit de *veto*, pendant l'exercice de leur mandat. A cet organe revient, par l'article 24, la « responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Elle lui est décernée par tous les autres Membres au nom desquels agit le Conseil de Sécurité et elle suppose un mandat d'honneur qui ne peut être renoncé ni révoqué par rapport aux Membres permanents; il est à la base même de l'Organisation des Nations Unies. L'article 106 de la Charte est particulièrement illustratif à ce sujet: il met à la charge des parties à la déclaration des Quatre Nations émise en 1943 et de la France, en attendant l'entrée en vigueur des accords spéciaux mentionnés à l'article 43, l'entreprise en commun, au nom des Nations Unies, de « toute action qui pourrait être nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». C'est à ce groupe limité d'États d'abord, puis aux Membres du Conseil de Sécurité après, et non pas aux autres Membres de l'Organisation, qu'incombe une telle mission. La référence ne peut être plus claire. Mais un privilège pareil semble avoir aussi sa contrepartie. Fournir les moyens nécessaires à l'accomplissement de cette tâche va de pair avec l'exercice du droit de gérer les intérêts mondiaux. C'est donc aux Membres du Conseil de Sécurité que reviendrait l'obligation de payer les dépenses que comporte l'entreprise des opérations de la nature de celles qui ont pour théâtre le Moyen-Orient et le Congo.

Voilà pourquoi une exégèse juridique de la disposition de référence amène à penser que les dépenses qu'envisage l'article 17 dans son paragraphe 2 sont les dépenses administratives courantes de l'Organisation et non pas d'autres dépenses comme celles qui résultent de l'entreprise d'opérations menées par des forces militaires.

* * *

Face à la requête pour avis consultatif qui lui est demandée, trois issues se présentent à la considération de la Cour. Car les conditions par lesquelles elle a été saisie exigent la détermination préalable de sa compétence dans le cas d'espèce. On ne peut nier la fonction d'utilité que doit représenter pour l'Organisation des Nations Unies un avis consultatif de la Cour. La requête a écarté précisément de l'avis qu'elle demande la question qui se rapporte tant à la validité des résolutions de base par lesquelles l'Assemblée générale décida l'entreprise d'opérations au Moyen-Orient et au

Congo qu'à celles qui autorisèrent les dépenses y afférentes. Cela évidemment peut constituer un sérieux obstacle à l'acquittement de sa tâche judiciaire par la Cour. Elle pourrait alors rendre son avis d'une manière purement formelle étant donné l'encadrement limité de la requête, le rendre d'une manière substantielle en analysant nonobstant la question de la validité des résolutions susdites, ou bien dire que les conditions dans lesquelles elle est requise l'empêchent de rendre l'avis qu'on attend d'elle. C'est une question de procédure qui, reliée au problème beaucoup plus important de la compétence de la Cour dans l'espèce, doit être résolue d'emblée.

Si elle rendait d'une manière formelle l'avis demandé, la Cour devrait partir en quelque sorte de l'idée que les dépenses dont on parle ont été autorisées valablement par l'Assemblée générale. Leur validité assurée par le vote des deux tiers des Membres excuserait la Cour de trancher la question de la validité des résolutions qui furent à la base des opérations militaires. Il s'agirait alors d'une question d'ordre légal clairement déterminée. « Fixer la portée d'un texte conventionnel, dans l'espèce, déterminer le caractère (limitatif ou non limitatif) des conditions d'admission qui s'y trouvent énoncées » — a dit la Cour dans son avis consultatif sur les conditions d'admission d'un État comme Membre des Nations Unies — « est un problème d'interprétation et, partant, une questions juridique » (v. *Recueil*, etc., 1947-1948, p. 61). Mais ce cadre serait en tout cas très incomplet par l'absence de l'analyse de droit exigée par les circonstances de l'espèce. Un avis émis dans ces conditions serait de nature aussi à fausser les données juridiques du problème. La Cour se ferait malgré elle l'intermédiaire d'une solution affirmative ou négative mais qui ne reposerait que sur une base hypothétique. Son avis n'aiderait que piètrement de la sorte l'ONU dans l'accomplissement de ses buts. Le prestige de la Cour en souffrirait et l'Organisation n'en retirerait aucune utilité pratique.

De choisir pour sa réponse une position substantielle, la Cour aurait à se prononcer sur la validité tant intrinsèque que formelle des résolutions qui entrent en ligne de compte. Ceci équivaldrait à porter jugement sur un phénomène politico-juridique en vertu duquel l'Assemblée générale, visant l'effectivité du système pacifiste de la Charte, s'est substituée dans les dernières années à la fonction dévolue au Conseil de Sécurité. Bien que l'article 18 de la Charte énumère les « questions importantes » qui sont l'objet de « décisions » de l'Assemblée générale, ces décisions, quand elles portent sur la question du maintien de la paix et de la sécurité internationales, ne prennent que la forme de « recommandations »; et il n'y a pas d'organe international qui puisse changer par ses décisions approuvant des recommandations leur nature intrinsèque qui est non obligatoire. Aucun autre type d'action que l'action coercitive pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, qui est

une attribution exclusive du Conseil de Sécurité, n'a été prévu par la Charte comme fonction d'autre organe. La Cour pourrait peut-être revêtir en ce cas d'un caractère extra-légal sinon légal les résolutions par lesquelles l'Assemblée générale a pris à sa charge, face à la paralysie du Conseil de Sécurité, la fonction que donne à celui-ci la Charte pour assurer le but primordial de l'Organisation en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Pareil processus d'adaptation des prévisions initiales de la Charte aux nouvelles circonstances de la vie internationale est en tout cas au-delà des possibilités d'interprétation par la Cour de cet instrument. Il supposerait l'exercice par cet organe, par une voie détournée, d'une activité *de lege ferenda* qui ne lui est dévolue ni par la Charte, ni par son Statut.

Il s'avère alors seulement pour la Cour la troisième issue comme solution adéquate. Celle de faire savoir à l'Assemblée générale, comme organe des Nations Unies qui a demandé l'avis, qu'elle est empêchée de le rendre vu la limitation établie dans la requête. Le procédé serait absolument cohérent et d'accord avec la faculté que la Cour a, par l'article 65 de son Statut, d'accéder ou de ne pas accéder à la demande qui lui est faite. Il sera inutile de rappeler l'emploi, par cette disposition, du verbe *pouvoir* quand elle dit: « La Cour peut donner un avis consultatif... » Elle ne suppose aucune injonction comme cela aurait été le cas si elle avait employé le verbe *devoir*. D'autre part, la Cour a confirmé par sa jurisprudence cette interprétation. « La disposition permissive de l'article 65 du Statut » — a-t-elle dit dans son avis consultatif sur les réserves à la convention sur le génocide — « reconnaît 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 la demande d'avis » (v. *Recueil*, etc., 1951, p. 19). Ladite interprétation avait été aussi bien appliquée dans l'avis consultatif demandé à la Cour permanente sur la question de la Carélie orientale quand elle dit: « La Cour estime qu'il y a encore d'autres raisons péremptoires pour lesquelles tout effort de la Cour de traiter la question actuelle serait inopportun » (v. C. P. J. I., etc., série B, n° 5, p. 28).

Dans son avis sur les jugements du tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'UNESCO, la Cour a fait référence au « motif déterminant » et aux « raisons décisives » pour qu'elle refuse de donner un avis consultatif qui lui est demandé dans le cadre d'une collaboration indispensable avec les organes des Nations Unies (v. *Recueil*, etc., 1956, p. 86). Le cas présent fournit aussi bien à mon sens le motif déterminant que les raisons décisives qui s'opposent à ce qu'elle puisse remplir avec l'efficacité et même l'opportunité qui sont requises la fonction consultative qui lui est dévolue.

* * *

Pour conclure, il sied de résumer comme suit les points de vue pertinents:

1) La Charte des Nations Unies a donné à l'Organisation l'indépendance financière requise pour l'accomplissement de ses buts, mais ceci ne signifie pas pour autant que tous ses Membres aient l'obligation de contribuer à toutes les dépenses qui en découlent;

2) La question de la nature juridique des résolutions par lesquelles l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité entreprirent des opérations au Moyen-Orient et au Congo, constitue l'élément déterminant de l'espèce;

3) Les procédures et les pratiques budgétaires des organes des Nations Unies, qui relèvent d'un ordre technique et non juridique, n'empêchent pas pour autant de signaler une nette séparation entre deux catégories de dépenses;

4) Les travaux préparatoires de la conférence de San Francisco n'indiquent pas d'une manière précise lesquels des Membres de l'ONU sont tenus de contribuer au financement d'opérations spécifiques, mais permettent de déduire *a contrario sensu* la réponse à la question soulevée;

5) L'exégèse dudit article 17, paragraphe 2, conduit à donner à son texte l'interprétation juridique qui paraît en découler dans le sens que les dépenses qu'il envisage sont les dépenses administratives de l'Organisation et non pas celles qui, par leur nature, sont à la charge exclusive des Membres du Conseil de Sécurité;

6) Les conditions dans lesquelles est libellée la question posée dans la requête d'avis consultatif ne permettent pas à la Cour, vu la limitation de sa compétence qui en résulte, de s'acquitter consciemment de sa tâche dans l'espèce.

(Signé) Lucio M. MORENO QUINTANA.