

OPINION DISSIDENTE DE M. KORETSKY

[Traduction]

J'ai le regret de ne pouvoir donner mon accord à l'avis de la Cour, à la fois (a) parce que je considère que la Cour ne peut ni ne doit rendre un avis sur la question donnée qui lui a été posée par l'Assemblée générale des Nations Unies, et (b) parce qu'à mon avis la Cour n'a pas abouti à une conclusion acceptable sur la question qui, sur le fond, vise les obligations financières des États Membres en matière d'opérations destinées au maintien de la paix.

1. Il est impossible de rendre un avis consultatif sur la question « Les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale [énumérées dans la requête] constituent-elles des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies? » sans porter un jugement sur la validité, sur la « conformité à la Charte », des résolutions énumérées.

La délégation française avait proposé un amendement au projet de résolution pour y insérer les mots: (Les dépenses ... « décidées conformément aux dispositions de la Charte » (A/L 378)). Cet amendement a été rejeté. A ce propos, la question se pose de savoir si la Cour doit être empêchée de rendre un avis consultatif sans examiner la question de la conformité des résolutions avec la Charte. L'avis de la Cour dit « non » en se référant « aux déclarations très claires d'après lesquelles les délégations qui ont présenté le projet de résolution considéraient comme acquis que la Cour examinerait la Charte dans son ensemble ». D'une manière générale, l'interprétation donnée par les auteurs d'une résolution déterminée, après qu'elle a été adoptée, n'a pas toujours une signification décisive. Mais même si nous pouvions considérer que la phrase « que la Cour peut examiner la Charte dans son ensemble » équivaut à la phrase « laissant à la Cour le soin d'examiner si les résolutions sont conformes à la Charte », nous pourrions alors considérer que la situation est semblable à ce qu'elle aurait été si l'amendement avait été approuvé ou — ce qui revient à dire que l'Assemblée générale n'avait pas de motifs de rejeter l'amendement — comme si, par cette expression (examiner la Charte dans son ensemble), la Cour était invitée à ignorer le vote de l'Assemblée sur l'amendement français. La phrase mentionnée dans l'avis a été prononcée par l'un des auteurs de la résolution au sein de la Cinquième Commission, avant la proposition de l'amendement français. Cet amendement a été présenté plus tard — à la séance plénière de l'Assemblée. A cette séance (A/P.V. 1086), les auteurs eux-mêmes se sont exprimés de manière différente — les uns disant que l'adoption de l'amendement « obligerait [la Cour] à examiner la validité d'un grand nombre de résolutions que l'Assemblée a elle-même

adoptées à diverses sessions », les autres qu'il « met ... en cause toutes les résolutions », d'autres encore qu'il « pose un problème politique, celui de la légalité des décisions prises par l'Assemblée générale, en exécution des décisions du Conseil de Sécurité ». Il a donc été considéré que la Cour devait *pro veritate habetur* les résolutions de l'Assemblée générale, qu'elle devait partir de la présomption de leur validité, d'une espèce d'« infailibilité » de l'Assemblée générale.

2. L'Assemblée générale, dans sa demande d'avis consultatif, a posé à la Cour la question se rattachant à des résolutions déjà adoptées et à des dépenses déjà encourues. En y répondant, la Cour, au lieu de répondre sous la forme d'un principe fondé sur l'interprétation de la Charte, donnerait une appréciation quasi judiciaire des dépenses déjà effectuées, une espèce d'arrêt, comme si elle était saisie d'un cas concret relatif aux dépenses effectuées.

3. La question posée à la Cour, en dépit de ces limites étroites en apparence, soulève plus que l'interprétation d'un seul article et même d'un seul paragraphe de cet article (le paragraphe 2 de l'article 17). Comme l'a déclaré le délégué mexicain — il ne faut pas envisager le problème comme étant essentiellement budgétaire: il s'agit plutôt d'un problème constitutionnel fondamental. Les questions politiques ont prévalu sur les considérations judiciaires. Nous avons là par-dessus tout devant nous une question politique: celle de la politique financière dans les affaires qui touchent au maintien de la paix et, rattachée à cette question, celle des pouvoirs et des responsabilités des principaux organes des Nations Unies dont on ne saurait guère contester le caractère politique. Étant donné que l'aspect politique de la question soumise à la Cour est prédominant, celle-ci devrait, à mon avis, éviter de répondre à la question sur le fond et ne devrait pas volontiers accepter que son avis puisse être utilisé aux fins d'une lutte politique. J'estime qu'il y a des « raisons décisives » de ne pas répondre sur le fond de la question posée par l'Assemblée générale, étant donné que « les circonstances de l'espèce sont telles qu'elles doivent déterminer à ne pas répondre à une demande d'avis » (*C. I. J. Recueil 1905, p. 72*).

La Cour s'est engagée sur une voie différente. Je suis donc obligé de l'y suivre et d'examiner aussi le fond de la question posée. Il m'apparaît nécessaire d'examiner l'histoire des résolutions énumérées dans la requête. De cette façon il est plus facile d'aboutir à la conclusion correcte.

4. L'avis de la Cour attache beaucoup d'attention à la description des fonctions de la FUNU telles qu'elles sont énoncées dans les résolutions de l'Assemblée générale. Elle accepte la création de la Force d'urgence des Nations Unies comme quelque chose qui trouve sa base dans la Charte. Elle essaie d'effacer les buts politiques de cette Force en niant le fait qu'elle a été créée pour une « action

coercitive » et en déclarant qu'elle correspond aux mesures prévues par les articles 11 et 14 de la Charte.

Sur cette base, la Cour en arrive à la conclusion que les dépenses engagées pour la Force des Nations Unies doivent être considérées comme faisant partie de celles que prévoit l'article 17 de la Charte et réparties selon le paragraphe 2 de cet article.

La Cour précise tout cela par les résolutions approuvées par l'Assemblée générale, citant certains paragraphes de ces résolutions. L'avis déclare que les résolutions relatives aux fonctions de la FUNU ont été approuvées sans vote contraire et déclare en même temps que la question du financement de la FUNU a soulevé des problèmes délicats dans les discussions de ces problèmes et que les résolutions reflètent « certaines incertitudes et certaines opinions contradictoires touchant le financement de la FUNU ».

5. L'avis n'a pas jugé nécessaire d'entrer dans le détail des contradictions, des déclarations et des positions prises par les délégations, se bornant à citer certains paragraphes des résolutions et accordant beaucoup d'attention aux citations des déclarations et des rapports du Secrétaire général.

Cela peut s'expliquer en partie par le fait que, dans les résolutions de l'Assemblée générale, comme ce fut le cas de la résolution 1001 (ES-I), il y est souvent fait allusion, ou aux « principes directeurs de l'Organisation et du fonctionnement de la Force internationale d'urgence des Nations Unies, tels qu'ils sont exposés dans les paragraphes 6 à 9 du rapport du Secrétaire général », à la « définition des fonctions de la Force énoncées au paragraphe 12 du rapport du Secrétaire général », à « la règle fondamentale concernant le financement de la Force telle qu'elle est énoncée au paragraphe 15 du rapport du Secrétaire général », etc. Ainsi, les recommandations sur les mesures à prendre ont été faites, non pas par les États Membres, mais par le Secrétaire général.

La simple formule rattachant les dépenses de la Force des Nations Unies au paragraphe 2 de l'article 17 a son origine au Secrétariat. Le Secrétaire général, qui « est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation » (article 97), s'est montré un instrument influençant directement la politique des Nations Unies.

6. Il me paraît nécessaire de faire l'examen critique de l'évolution des dispositions des résolutions de l'Assemblée générale, les examinant sous un angle quelque peu différent de celui adopté par l'avis de la Cour.

7. Comme l'a fait l'avis de la Cour, il faut naturellement commencer par la résolution 997 (ES-I) du 2 novembre 1956.

L'Assemblée générale, qui y déclare que des forces armées étrangères « ont profondément pénétré en territoire égyptien » et s'y « livrent à des opérations militaires contre le territoire égyptien », a demandé instamment :

1. que « toutes les parties actuellement mêlées aux hostilités dans la région acceptent immédiatement de cesser le feu et, à ce titre, s'arrêtent d'envoyer dans la région des forces militaires ou des armes »;
2. « aux parties aux conventions d'armistice ... de respecter scrupuleusement les dispositions des conventions d'armistice »;
3. elle a recommandé « à tous les États Membres de s'abstenir d'introduire du matériel militaire dans la zone des hostilités... », et enfin,
4. elle a chargé le Secrétaire général « de surveiller l'application de la présente résolution et d'en rendre compte sans délai au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale... ».

Dans ces résolutions qui, par leur nature, ne sont rien d'autre que des recommandations, on ne voit encore rien de contraire à la Charte.

Mais l'avis de la Cour attire l'attention sur les termes du paragraphe 5 qui déclare que le Secrétaire général a été chargé de rendre compte à l'Assemblée générale « en vue des *mesures* ultérieures que ces organes pourraient juger opportun de prendre conformément à la Charte ».

La Cour souligne les mots « mesures ... que ces organes pourraient juger opportun ». Elle essaie d'attacher une importance particulière au mot « mesures » et de justifier par ce mot la création de la Force d'urgence des Nations Unies.

En dehors même du fait qu'on ne saurait modifier la Charte, même par une résolution de l'ONU approuvée sans un vote contraire, il faut signaler que, dans la même résolution, le mot « action » est subordonné à la possibilité d'agir « conformément à la Charte ».

Et selon la Charte, dans les problèmes qui visent le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale peut seulement *discuter* et faire des *recommandations*. Dans certains cas, cette recommandation peut être considérée comme une « mesure » au sens ordinaire, mais ce n'est pas une « action » au sens du paragraphe 2 de l'article II de la Charte. Les mots « action » et « recommandation » ne sont pas identiques.

Mais la formule « rendre compte au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale », tout en visant le mot « mesures », exprimait le vœu de certains États sinon d'écarter le Conseil de Sécurité, en tout cas d'en faire l'égal de l'Assemblée générale à propos des fonctions visant au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

8. La résolution 998 (ES-I) du 4 novembre 1956 l'a révélé immédiatement. Elle a violé la Charte et pris « un tournant dangereux » en demandant au Secrétaire général de lui soumettre « un plan en vue de constituer ... une Force internationale d'urgence des Nations Unies chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités, conformément à toutes les dispositions de la résolution précitée » (997 (ES-I)).

On peut voir ici deux violations de la Charte :

1. L'Assemblée générale a chargé le Secrétaire général d'assurer la cessation des hostilités, c'est-à-dire de prendre une action au sens de la Charte. Dans son avis, la Cour déclare que le verbe « assurer » tel qu'il s'applique ici « pourrait laisser penser qu'il s'agit de mesures coercitives, si la Force ne devait pas être créée avec l'assentiment des nations intéressées ». L'« assentiment » signifie que ces nations ne devaient pas être contraintes de donner cet assentiment. Or, la force armée des Nations Unies doit être prête à maintenir (c'est-à-dire par la force) la sauvegarde des conditions auxquelles les parties intéressées ont donné leur assentiment.

2. L'Assemblée générale a assumé la tâche de créer la Force des Nations Unies. Il faut rappeler que la Charte ne contient pas cette notion d'une force armée des Nations Unies. Le Conseil de Sécurité lui-même n'est pas autorisé à la constituer. L'article 45 oblige les Membres à maintenir immédiatement utilisables, en vue de mesures d'ordre militaire urgentes, des contingents nationaux de forces aériennes, en vue de l'exécution *combinée* d'une action coercitive internationale. Cet article se réfère à l'article 43. L'article 43 déclare que « tous les Membres des Nations Unies... s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de Sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités... ». Les forces armées mises à la disposition du Conseil de Sécurité demeurent des forces armées des Membres de l'Organisation et ne deviendraient pas celles de l'Organisation. On peut les comparer, toutes proportions gardées, aux armées d'une alliance ou d'une coalition militaire pouvant agir ensemble ou en étroite coordination, sans pour autant former une armée distincte des forces armées nationales. L'article 42 de la Charte, qui mentionne l'action que le Conseil de Sécurité peut entreprendre, au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres en vue du « maintien ou [du] rétablissement de la paix et de la sécurité internationales » dispose que cette action est exécutée « par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies » et non par des forces des Nations Unies. L'article 47 concerne « l'emploi et le commandement des *forces* » ainsi que « la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil ».

3. La résolution 999 (ES-I) approuvée le même jour a autorisé le Secrétaire général « à prendre immédiatement des dispositions avec les parties intéressées pour établir le cessez-le-feu et arrêter l'envoi de forces militaires et d'armes dans la région ». Toutefois, pour « obtenir ... la mise en œuvre du retrait de toutes les forces en deçà des lignes d'armistice », il avait besoin d'une force à même

de s'acquitter de cette tâche. L'Assemblée générale a suggéré au Secrétaire général de demander « l'assistance du Chef d'état-major et des membres de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve ».

10. Le même jour, le Secrétaire général a, conformément à la résolution 998 (ES-I), présenté un rapport concernant le plan pour une Force internationale d'urgence des Nations Unies (A/3289). Il a indiqué que « si l'Assemblée générale prenait immédiatement une décision quant à la création d'un commandement des Nations Unies », il essaierait de « déterminer quels [étaient] les pays qui pourraient fournir sans retard les troupes nécessaires et quels [étaient] ceux dans lesquels il serait possible de procéder un peu plus tard à un recrutement »; il a précisé aussi qu'en principe les troupes ne devraient pas être recrutées dans des pays qui étaient membres permanents du Conseil de Sécurité.

11. Le lendemain 5 novembre 1956, reprenant presque textuellement les principales propositions du Secrétaire général, l'Assemblée générale a créé par sa résolution 1000 (ES-I) « un Commandement des Nations Unies pour une Force internationale d'urgence chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités » et désigné un chef du Commandement qu'elle a autorisé à recruter des officiers en consultation avec le Secrétaire général.

12. Lorsqu'on lit cela, on ne peut manquer de se demander si l'article 43 et surtout l'article 47 ont jamais existé, alors que, conformément à leurs dispositions, a été créé « un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de Sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition... ».

13. L'avis emprunte d'assez larges citations au rapport du Secrétaire général en date du 6 novembre 1956 (A/3302). Dans ce document, le Secrétaire général affirmait que la constitution de la Force ne devait pas être considérée « comme faisant partie d'une action coercitive dirigée contre un État Membre ». « Il y a — ajoutait-il — une différence manifeste entre la création de la force en vue d'assurer la cessation des hostilités, accompagnée d'un retrait des forces armées, et la création de cette force en vue d'imposer un retrait des forces armées. »

Dans ces conditions, la Force des Nations Unies n'est-elle qu'un corps d'observateurs? Le Secrétaire général a dit, dans son rapport, que cette Force était « plus qu'un corps d'observateurs ». Mais être plus qu'observateur, c'est aussi n'être plus simplement « observateur ». Tout en reconnaissant que la Force avait des fonctions militaires, le Secrétaire général a ajouté qu'elle ne devait pas aller au-delà de ce qui était nécessaire pour assurer des conditions pacifiques. Certes, ces conditions pacifiques pouvaient résulter de la seule « présence », dans une zone dangereuse, des forces armées

envoyées sur place en application de la Charte, mais les circonstances pouvaient fort bien obliger ces forces à mener une « action coercitive ». Le Secrétaire général lui-même a reconnu que la possibilité que le Conseil de Sécurité puisse utiliser cette force dans les limites plus étendues prévues au chapitre VII de la Charte des Nations Unies n'était pas exclue.

Il s'agissait donc de forces de contrainte, qu'elles fussent simplement « stationnées », c'est-à-dire « en mesure de surveiller », ou qu'elles fussent « actives », c'est-à-dire « engagées dans des opérations ».

14. En adoptant la résolution 1001 (ES-I) le 7 novembre 1956, l'Assemblée générale est restée fidèle à l'attitude « anti-Charte » recommandée par le Secrétaire général. Elle a approuvé « les principes directeurs de l'organisation et du fonctionnement de la Force internationale d'urgence des Nations Unies, tels qu'ils sont exposés dans les paragraphes 6 à 9 du rapport du Secrétaire général ». Elle a souscrit à la définition des fonctions de la Force, autorisé le Secrétaire général « à établir tous règlements et instructions qui pourraient être essentiels au fonctionnement efficace de la Force » et prié « le chef du Commandement, après avoir consulté le Secrétaire général sur l'importance numérique et la composition de la Force, de procéder immédiatement à l'organisation complète de cette Force ».

Toutes ces dispositions visaient la mise en œuvre d'actions ne rentrant pas dans les attributions de l'Assemblée générale. Elles n'ont évidemment pas de fondement dans la Charte. Au reste, l'Assemblée générale n'a mentionné aucun des articles de la Charte, car il est manifeste que les articles 11 et 12 de cet instrument vont à l'encontre des décisions susmentionnées adoptées par elle.

L'avis cite l'article 14 de la Charte, s'autorisant du fait que les « actions » entreprises conformément à des décisions de l'Assemblée générale pourraient être considérées comme des « mesures » recommandées en vertu de l'article 14. Mais l'article 14 n'a aucun rapport avec la question à l'étude. Il s'applique à des situations fort différentes. Si l'on admet, comme le fait la Cour, qu'il concerne « le maintien de la paix et de la sécurité internationales », il n'était nul besoin de le faire précéder des articles 11 et 12 qui ont spécialement pour objet de définir le rôle de l'Assemblée générale sur le plan du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En outre, d'après l'article 14, « l'Assemblée générale peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation ». De quel genre de mesures peut-il s'agir? Que l'on se reporte au chapitre VI, en particulier à l'article 33, paragraphe 1. L'Assemblée générale ne peut que recommander des mesures alors que le Conseil de Sécurité peut — aux termes mêmes de cet article — *inviter* les parties à régler leur différend par de tels moyens. A qui l'Assemblée générale peut-elle recommander des mesures si ce n'est aux gouver-

nements des États Membres intéressés? S'ils approuvent les recommandations, ils doivent les exécuter. L'Assemblée générale ne peut adresser de recommandations ni à elle-même ni au personnel des Nations Unies. En l'espèce, l'Assemblée générale ne s'est pas bornée à recommander ces mesures, elle a envoyé et fait stationner les forces armées réunies par elle dans la zone où l'invasion militaire avait eu lieu, c'est-à-dire en territoire égyptien.

Considérer que les mesures recommandées en vue de l'ajustement pacifique des différends et sur lesquelles porte l'article 14 puissent se transformer en mesures intéressant le cessez-le-feu, le retrait et d'autres questions concernant les opérations militaires en territoire égyptien serait logiquement revenu à s'écarter des dispositions de la Charte.

15. Il a été jugé nécessaire de préciser dans l'avis que les résolutions mentionnées aux paragraphes précédents avaient été adoptées sans vote contraire. On n'a pas indiqué cependant qu'au nombre des diverses délégations qui ont estimé possible de s'abstenir — on peut se référer aussi sur ce point aux exposés écrits et oraux (p. 112) — figurait la délégation de l'URSS, laquelle a exposé en détails les raisons pour lesquelles elle estimait que

« la proposition relative à la création par l'Assemblée générale d'une Force internationale destinée à être stationnée en territoire égyptien, faite en dehors du Conseil de Sécurité, [était] contraire à la Charte des Nations Unies. Cependant, étant donné qu'en l'occurrence la victime de l'agression [avait] dû donner son assentiment à l'entrée d'une Force internationale sur son territoire, dans l'espoir que cette mesure [empêcherait] l'agression de s'étendre, la délégation soviétique n'a pas voté contre ce projet, mais s'est abstenue. »

Ce passage appelle un nouvel examen de l'abstention de vote. Mais c'est un point sur lequel nous reviendrons.

16. C'est avec la résolution 1001 (ES-I) du 7 novembre 1956 que s'est engagée la lutte ardente pour et contre les méthodes de financement contraires à la Charte des opérations dites opérations relatives au maintien de la paix.

Dans cette résolution, l'Assemblée générale s'est bornée à approuver « à titre provisoire, la règle fondamentale concernant le financement de la Force, telle qu'elle est énoncée au paragraphe 15 du rapport du Secrétaire général ».

Je n'ai pas l'intention d'examiner si ce mode de présentation — utilisé pour trois paragraphes du dispositif et d'ordinaire jugé contestable en droit interne — est ou non approprié. Il traduit en tout cas le rôle joué par le Secrétariat pour ce qui est de la définition des moyens de financer les forces armées et les opérations.

Malgré les termes du paragraphe 15 susmentionné du rapport du Secrétaire général (A/3302) on n'a abouti à aucune conclusion

définitive quant aux modalités de financement de la Force. Selon le Secrétaire général « les modalités de financement de la Force envisagée restent ... à préciser ». Il n'en a pas moins considéré qu'« on pourrait au moins appliquer provisoirement comme règle fondamentale que toute nation fournissant une unité devra assumer tous les frais de matériel et de personnel, tandis que toutes les autres dépenses seront couvertes sur des ressources *autres que celles du budget ordinaire* de l'Organisation des Nations Unies ».

On ne s'est encore référé ni directement, ni indirectement à l'article 17 de la Charte.

Dans sa résolution 1122 (XI) du 26 novembre 1956, l'Assemblée générale a autorisé le Secrétaire général « à créer un Compte spécial pour la Force d'urgence des Nations Unies, qui sera crédité des fonds reçus par l'Organisation des Nations Unies hors du *budget ordinaire* » mais il l'a aussi autorisé, « en attendant le versement de fonds au Compte spécial, à virer à titre d'avance, du Fonds de roulement au Compte spécial, les sommes qui pourront être nécessaires pour régler les dépenses imputables sur ce compte ».

Cette mesure constitue déjà une utilisation difficilement admissible des fonds communs des Nations Unies. Le Fonds de roulement a été créé à l'origine en vue de financer le budget provisoire de 1946 dans l'attente du versement des contributions. Il a eu ensuite pour but de couvrir les dépenses budgétaires ordinaires, les contributions étant en général en retard. Il n'était pas destiné à régler les dépenses hors budget. C'est pourquoi l'Assemblée générale n'était pas fondée à autoriser le Secrétaire général à prélever des avances sur le Fonds de roulement pour financer la Force d'urgence des Nations Unies.

17. Le 21 novembre, le Secrétaire général a soumis à l'Assemblée générale un nouveau rapport (Doc. A/3383 et Rev. 1) dans lequel il déclarait: « Le Secrétaire général considère qu'il est essentiel que l'Assemblée générale fixe sans tarder la méthode de répartition entre les États Membres des dépenses de la Force qui seront à la charge de l'Organisation des Nations Unies » et recommandait (« Pour faciliter à l'Assemblée l'examen de cette question ») l'approbation d'une résolution tendant à « répartir les dépenses de la Force entre les États Membres conformément au barème qui sera adopté pour les contributions au budget de l'Organisation pour 1957 ».

Lors de la séance tenue par la Cinquième Commission le 3 décembre 1956 (A/C. 5/SR. 541), le Contrôleur, se référant à la proposition du Secrétaire général ci-dessus indiquée, laquelle tenait compte « des vues exprimées *officieusement* par un certain nombre de délégations », a dû reconnaître que « *d'un point de vue strictement budgétaire et comptable*, les dépenses de la Force peuvent être considérées comme *distinctes* des crédits annuels ordinaires destinés au financement des activités de l'Organisation ». Mais il a ajouté: « elles restent néanmoins des dépenses de l'Organisation des Nations

Unies soumises au principe général énoncé à l'article 17 de la Charte ».

Ainsi l'article 17 était-il invoqué pour obtenir les recettes nécessaires à des opérations dépassant le cadre de la Charte.

Dans sa résolution 1089 (XI) du 21 décembre 1956, l'Assemblée générale a indiqué qu'elle avait pris en considération la recommandation du Secrétaire général tendant à ce « que les dépenses relatives à la Force soient réparties *de la même manière* que les dépenses de l'Organisation », mais elle n'a pu manquer d'attirer l'attention sur les divergences d'opinion croissantes et sur le fait « que des opinions divergentes, *qui ne sont pas encore conciliées*, ont été exprimées par divers États Membres au sujet des contributions ou de la méthode suggérée par le Secrétaire général pour obtenir ces contributions »; elle a décidé « que, sauf en ce qui concerne la rémunération, le matériel, les approvisionnements et les services que des États Membres prendront à leur charge ou fourniront gratuitement, les dépenses de la Force d'urgence des Nations Unies seront supportées par l'Organisation des Nations Unies et réparties entre les États Membres à concurrence de 10 millions de dollars, *conformément* au barème des contributions que l'Assemblée générale a adopté en ce qui concerne le budget annuel de l'Organisation pour l'exercice 1957 »; et elle a créé un Comité « chargé d'examiner la question de la répartition des dépenses de la Force en sus de 10 millions de dollars ... et ... notamment ... le principe ou la détermination de barèmes de contributions *différents* du barème des contributions des États Membres au budget *ordinaire* de 1957 ».

Cette résolution ne mentionne pas l'article 17. Elle n'assimile pas, comme le Secrétaire général l'avait proposé, la répartition des dépenses relatives à la Force à la répartition des dépenses de l'Organisation; elle se borne à les comparer et à établir entre elles une analogie, se servant du mot « conformément ».

L'Assemblée générale a demandé que la question de la répartition des dépenses de la Force soit examinée plus complètement et elle a chargé le Comité de rechercher le principe et la détermination éventuels de barèmes de contributions différents. Au milieu de toutes ces recherches, hésitations et divergences de vues non conciliées, on distingue nettement une différence de principe entre les dépenses budgétaires et les dépenses relatives aux forces armées qui dépassent le cadre du budget et même de la Charte.

Il convient de souligner que l'Assemblée générale n'a pas exclu la possibilité de « décisions qui pourraient être prises ultérieurement en ce qui concerne la responsabilité des situations ayant provoqué la création de la Force d'urgence des Nations Unies, ni la décision finale en ce qui concerne les réclamations présentées du fait des dépenses découlant de cette mesure ».

Dans sa résolution 1090 (XI) du 27 février 1957, l'Assemblée générale a repris la question des dispositions financières relatives à

la Force d'urgence des Nations Unies. Les sommes réparties allaient être rapidement dépassées.

L'Assemblée générale a admis que « les dépenses de la Force déjà approuvées pour 1957 représentent une augmentation sensible de la quote-part des États Membres, causant à de nombreux gouvernements une lourde charge financière imprévue », mais elle a décidé d'« engager des dépenses pour la Force jusqu'à concurrence d'une somme totale de 16500000 dollars », invité les États Membres à faire des contributions volontaires et autorisé des emprunts au Fonds de roulement et même à « d'autres fonds soumis au contrôle du Secrétaire général » (bien que cela fût d'une légitimité douteuse).

Mais l'Assemblée générale n'avait pas trouvé la base qui convenait pour financer la Force.

19. Les dépenses pour l'entretien de la Force des Nations Unies ont continué à grandir. Les conditions du stationnement des contingents militaires ont été prolongées. Les réclamations financières des Membres qui ont fourni des troupes ont grandi également.

Par la résolution 1151 (XII) du 22 novembre 1957, l'Assemblée générale a, encore une fois, augmenté les crédits supplémentaires jusqu'à 13,5 millions de dollars et même jusqu'à 25 millions de dollars.

Le Secrétaire général a rendu compte à l'Assemblée générale (Doc. A/3694) de ce qu'« un certain nombre d'États Membres ont fait savoir au Secrétaire général qu'ils ne participeraient pas au financement de la Force pour les raisons qu'ils avaient indiquées au moment où l'Assemblée générale avait pris sa décision à ce sujet. La part de ces États représente 20 pour cent environ du total. »

La résolution a négligé cette déclaration et a presque répété la formule de la résolution 1089 (XI) qui prévoyait que les dépenses seront supportées par l'Organisation des Nations Unies *conformément* au barème des contributions que l'Assemblée générale a adopté pour les exercices 1957 et 1958 respectivement.

20. Le 27 août 1958 le Secrétaire général a présenté un rapport à l'Assemblée générale résumant l'activité de la Force d'urgence des Nations Unies et sa position financière. Il écrivait que les rentrées des contributions se faisaient très mal, qu'au 31 juillet 1958, 41,1 pour cent seulement du total prévu pour 1958 avaient été versés, qu'à cette date 62 États Membres n'avaient encore fait aucun versement au titre de leur contribution à la FUNU pour 1958 et que « certains États Membres ont déclaré à nouveau ... qu'ils n'avaient pas l'intention de participer au financement de la Force ». Tout cela (compte tenu du fait que les contributions budgétaires régulières ont été versées plus ou moins normalement) était une sorte de protestation directe ou silencieuse contre les méthodes de financement adoptées.

Le Secrétaire général s'est efforcé de réaliser des arrangements financiers provisoires. Il considérait qu'il fallait qu'il soit entendu

que les frais des opérations des Nations Unies du type en question, fondées sur les décisions de l'Assemblée générale ou du Conseil de Sécurité, devraient être répartis conformément au barème normal des quotes-parts.

En réponse, l'Assemblée générale a adopté la résolution 1263 (XIII) du 14 novembre 1958 où elle se bornait à prier la Cinquième Commission « de recommander les mesures voulues pour couvrir les dépenses nécessaires au maintien en fonctions de la Force d'urgence des Nations Unies ».

21. A ce moment, les trois positions principales sur le problème de la méthode de financement des dépenses de la Force (Doc. A/4072) s'étaient cristallisées :

- a) les dépenses de la Force devaient être supportées par tous les États Membres sur la base du barème ordinaire des quotes-parts et l'article 17 de la Charte devait s'appliquer ;
- b) l'application du barème ordinaire des quotes-parts aux dépenses de la Force n'était pas équitable et l'on proposait donc, pour la répartition des dépenses de la Force, de prendre en considération : (1) la responsabilité particulière pour le maintien de la paix et de la sécurité des membres permanents du Conseil de Sécurité (encore que, du fait de l'usurpation des fonctions du Conseil de Sécurité par l'Assemblée générale, cette responsabilité particulière des membres permanents du Conseil de Sécurité avait été mise de côté ainsi que le Conseil de Sécurité lui-même), (2) les investissements publics et privés importants de certains États dans la région ;
- c) les dépenses devraient être supportées par les États dont l'action avait nécessité la création de la Force.

A cette époque, il a été beaucoup parlé aux séances de la Cinquième Commission (697^{me} et 698^{me} séances) du fait que les dépenses de la Force relevaient plutôt des chapitres VI et VII de la Charte, qu'il était impossible d'appliquer à ces dépenses l'article 17 visant les dépenses qui rentrent dans le budget ordinaire des Nations Unies, que la FUNU n'avait pas été financée de la même manière que le budget ordinaire des Nations Unies (« s'il en avait été autrement, les dépenses de la Force auraient pu être inscrites au chapitre 4 du projet de budget ordinaire relatif aux missions spéciales et aux activités connexes ») et que « les dépenses qu'entraîne une action d'urgence entreprise conformément à la Charte devraient être réparties selon un système entièrement différent du système prévu pour les dépenses ordinaires de l'Organisation ».

C'est ainsi qu'ont été exprimées les vues des États Membres sur la manière de financer les dépenses de la Force autrement qu'à titre de dépenses budgétaires.

En même temps, des voix se sont élevées contre la conversion de la FUNU, Force d'urgence créée (bien qu'en dehors des organes

compétents) pour mettre fin à l'agression contre l'Égypte, en une force de police internationale permanente, « ce qui n'a rien de commun avec les principes de la Charte ».

22. Pour affaiblir quelque peu la résistance de plusieurs délégations, certains États Membres ont promis de verser des contributions volontaires « en vue d'une contribution spéciale au titre des dépenses de la FUNU pour 1959 ».

Dans la résolution 1337 (XIII) du 13 décembre 1958, l'Assemblée générale (évidemment influencée par ces promesses) a décidé que les dépenses de la Force « seront supportées par les États Membres de l'Organisation des Nations Unies *conformément* au barème des quotes-part adopté par l'Assemblée générale pour l'exercice 1959 ».

Comme on peut le voir, l'Assemblée générale ne considérait toujours pas qu'il fût possible de rattacher le montant réparti directement au budget pour 1959 et suggérait que ce montant devrait être réparti conformément au barème ordinaire.

Expliquant pourquoi la somme à répartir n'était pas inscrite au budget, certains ont jugé opportun de rappeler que les prévisions de dépenses ne pouvaient être évaluées avec précision, mais la somme de 19 millions de dollars avait été fixée. Il faut souligner le nombre croissant de pays qui se sont abstenus pendant le vote sur cette partie de la résolution: sur 67 votes, il y a 28 abstentions. Au surplus, cette méthode de financement n'a été approuvée que pour l'année 1959.

L'Assemblée générale était obligée de rechercher une fois encore de nouveaux moyens de résoudre le problème du financement de la Force. Sur la suggestion de l'une des délégations, elle a décidé de prier le Secrétaire général « de prendre l'avis des gouvernements des États Membres sur le mode de financement futur de la Force... ».

23. La consultation demandée a été obtenue (voir Doc. A/4176 et Add. 1 et 2). Sur les 50 États qui ont répondu, 23 ont exprimé l'avis qu'il fallait recourir à l'application du barème ordinaire des quotes-parts. Certains d'entre eux ont considéré que les dépenses de la FUNU devaient être inscrites au budget ordinaire de l'Organisation, que la Force devait être financée par le budget ordinaire des Nations Unies, par opposition à un compte indépendant. Six des États se sont prononcés en faveur du barème ordinaire.

Dans sa résolution 1441 (XIV) du 5 décembre 1959, l'Assemblée générale n'a pas adopté la méthode consistant à inclure les dépenses de la FUNU dans le budget de l'Organisation; elle n'a donc pas mentionné l'article 17 de la Charte. Ayant autorisé une nouvelle dépense de 20 millions de dollars, elle a décidé: a) de mettre cette somme en recouvrement « entre tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, sur la base du barème ordinaire des quotes-parts »; b) en vue de surmonter les résistances d'un certain nombre de délégations, « que les contributions volontaires ... se-

ront utilisées pour réduire de 50 pour cent les contributions du plus grand nombre d'États Membres possible, en commençant par les États à qui est assignée la quote-part minimum de 0,04 pour cent...». Cette manière particulière d'influencer le vote a porté ses fruits, mais des fruits modestes. A la suite de cette mesure, le nombre des voix favorables à la résolution a quelque peu augmenté et le nombre des abstentions a un peu diminué (bien qu'il soit resté assez important en comparaison des résultats du vote sur la résolution 1337 (XIII)), mais cela n'a pas eu grande influence sur le versement des contributions aux dépenses de la FUNU.

24. En décembre 1960, l'Assemblée générale a examiné la question du financement de la FUNU. Le problème de la FUNU était alors quelque peu éclipsé par les événements du Congo. Il avait déjà été dit au cours des séances de la Cinquième Commission que la FUNU avait perdu son caractère d'urgence. On s'était plaint de l'absence de décision définitive quant au mode de financement de la Force.

La divergence de vues persistait quant au point de savoir qui devait supporter le fardeau financier de l'entretien de la Force et qui devait en être déchargé. Tous les ans des dépenses considérables étaient engagées et tous les ans l'arriéré s'augmentait. Certains États, protestant contre le caractère *contraire à la Charte* de l'institution de la FUNU, déclaraient et répétaient qu'ils ne participeraient pas à son financement.

Or, non seulement ceux qui s'abstenaient de voter ne payaient pas mais certains de ceux qui votaient ne payaient pas non plus. D'après les statistiques du Secrétariat (doc. 217 du dossier), au 31 décembre 1961 plus de 30 États n'avaient pas versé leurs contributions au Compte spécial de la FUNU pour 1957, 1958 et 1959, et plus de 40 États pour 1960. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a proposé un certain nombre de solutions possibles en vue de permettre aux Nations Unies de sortir d'une situation financière critique, et notamment: *a)* augmenter le Fonds de roulement; *b)* financer la FUNU par un poste du budget ordinaire; *c)* établir un Fonds pour la paix et la sécurité; etc.

Mais dans sa résolution 1575 (XV) du 20 décembre 1960, l'Assemblée générale a écarté ces suggestions, se bornant à répéter l'ancienne formule relative à la mise en recouvrement de la somme engagée (19 millions de dollars) « entre tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, sur la base du barème ordinaire des quotes-parts » et à indiquer quels États pourraient bénéficier d'une réduction de 50 pour cent grâce aux contributions bénévoles.

25. Un an plus tard, l'Assemblée générale était absorbée par les opérations qu'elle avait entreprises au Congo en dépit des dispositions de la Charte et sans passer par le Conseil de Sécurité. Les

opérations du Moyen-Orient ne semblaient plus nécessaires. L'attention avait été attirée sur le fait que les incidents étaient moins nombreux dans la zone et que la menace d'un nouveau conflit avait diminué. On espérait que la Force pourrait avant peu cesser ses fonctions.

Dans sa résolution 1733 (XVI) du 20 décembre 1961, l'Assemblée générale n'a pas donné de solution tout à fait nouvelle à la question du financement de la FUNU. Elle a partiellement repris la formule de la résolution 1732 (XVI) approuvée par elle le même jour et relative au financement des opérations au Congo. Elle n'engageait des dépenses concernant les opérations au Moyen-Orient que pour un semestre, décidait de maintenir le compte spécial pour les dépenses de la FUNU (et de ne pas inclure ces dépenses dans le budget ordinaire), répartissait la somme engagée entre tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies sur la base du barème ordinaire des quotes-parts pour 1962, faisait appel aux États Membres pour qu'ils versent des contributions volontaires et développait sa politique de réduction des contributions de certains États Membres (jusqu'à concurrence non seulement de 50 pour cent, mais même de 80 pour cent).

26. L'historique qui vient d'en être tracé montre qu'en aucun cas le financement des opérations des Nations Unies au Moyen-Orient n'aurait pu se faire sur la base du barème ordinaire des quotes-parts, car ces opérations avaient un caractère contraire à la Charte, tout en visant au maintien de la paix. On sait que le financement des opérations visant au maintien de la paix ne relève pas du budget ordinaire. C'est l'article 43 et non l'article 17 qu'il faut appliquer. Bien que le Secrétaire général et certaines délégations se soient efforcés d'amener l'Assemblée générale à utiliser l'article 17, les résolutions de l'Assemblée générale ne se réfèrent pas directement au paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte.

27. Passant aux opérations au Congo, l'avis de la Cour ne donne d'analyse détaillée ni des résolutions du Conseil de Sécurité, ni de celles de l'Assemblée générale. Dans son avis, elle se borne à soulever des objections aux allégations que les résolutions ont été exécutées contrairement à la Charte, soulignant que les actions du Secrétaire général pour donner effet à la résolution du 14 juillet 1960, et par conséquent aux autres résolutions du Conseil de Sécurité, ont été confirmées, approuvées et ratifiées par le Conseil de Sécurité et par l'Assemblée générale.

Si l'on essaie de retrouver son chemin dans la brousse des papiers (pour reprendre l'expression dont s'est servi le juge britannique M. Lowton), parmi la volumineuse documentation (et bien qu'elle soit incomplète) présentée à la Cour par le Secrétariat sur les instructions de l'Assemblée générale, comme « pouvant servir à élucider la question », il serait alors possible d'y trouver un très grand nombre

de plaintes contre la grande divergence entre ce qui était écrit dans les résolutions et les mesures prises pour leur exécution.

Et si on pouvait dire à propos des opérations au Moyen-Orient qu'elles ont été exécutées *ultra vires*, au-delà des pouvoirs conférés à l'Assemblée générale par la Charte, alors, pour ce qui est des opérations au Congo, on peut dire qu'elles ont été exécutées *ultra vires* aussi bien qu'en dehors des termes du mandat confié au Secrétaire général.

Il paraît approprié, bien que cela n'ait pas été fait dans l'avis de la Cour, de donner un bref compte rendu des résolutions du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale approuvées au sujet du Congo. Sans cela, il serait impossible de vérifier dans quelle mesure ces résolutions (y compris les questions relatives au financement) et leur exécution correspondent aux dispositions de la Charte.

La Cour ne saurait fermer ses yeux à la réalité. L'image de Thémis les yeux bandés n'est qu'un symbole de conte de fée, tiré de la mythologie. Prenant en considération la réalité, la Cour devrait en même temps songer à la stricte observation de la Charte.

Je vais m'attacher à souligner la nécessité de la stricte observation et de l'interprétation correcte des dispositions de la Charte, de ses règles, sans se limiter à l'examen des buts de l'Organisation. Sans cela, il faudrait en venir à la formule depuis longtemps condamnée: « la fin justifie les moyens ».

28. Les rapports sur le commencement des événements tragiques au Congo sont parvenus aux Nations Unies le 13 juillet 1960, lorsque le Gouvernement de l'État nouvellement organisé a envoyé ses télégrammes. Le Gouvernement du Congo a demandé à l'Organisation de fournir une aide militaire pour « la protection du territoire national contre l'acte d'agression causé par les troupes métropolitaines belges ». C'est ici que le chapitre VII de la Charte aurait dû être mis en œuvre. Il fallait se décider dans le choix des méthodes pour traiter d'une menace à la paix et des moyens pour les mettre en œuvre.

Au Conseil de Sécurité, pendant la discussion de la demande du Gouvernement du Congo, il a été fait mention de la nécessité de mettre fin à l'agression contre le Congo et l'agression a été condamnée. Mais par sa résolution S/4387 du 14 juillet 1960, le Conseil de Sécurité a « fait appel au Gouvernement belge pour qu'il retire ses troupes du territoire de la République du Congo » (c'était le point essentiel de la résolution); il a décidé « d'autoriser le Secrétaire général à ... fournir à ce gouvernement [de la République du Congo] l'assistance militaire dont il a besoin et ce jusqu'au moment où les forces nationales de sécurité, grâce aux efforts du Gouvernement congolais et avec l'assistance technique des Nations

Unies, seront à même, de l'opinion de ce Gouvernement, de remplir entièrement leurs tâches ».

Il semble qu'on ait supposé que le Gouvernement belge répondrait à l'appel du Conseil de Sécurité et retirerait ses troupes du Congo, que certains des États africains qui étaient convenus d'apporter une aide militaire la fourniraient réellement, et que l'assistance technique pour développer l'administration chargée de la sécurité au Congo, à laquelle s'était référé le Secrétaire général, serait fournie par le Secrétariat. Rien de tout cela n'aurait exigé des sommes très considérables. C'est pourquoi, à cette époque, la question du financement n'avait pas encore été mise en avant.

29. La situation au Congo se compliquait de jour en jour. Les troupes belges n'avaient pas été retirées. Le Secrétaire général a envoyé sur place les forces armées qu'il considérait comme placées « nécessairement sous le commandement exclusif de l'Organisation des Nations Unies en la personne du Secrétaire général, sous le contrôle du Conseil de Sécurité ». Toute cette formule contredit l'article 43 d'après lequel les forces armées doivent être mises à la disposition du Conseil de Sécurité sur son invitation et contredit aussi les articles 45 et 46 qui disposent que le Conseil de Sécurité fixe l'importance des contingents nationaux et établit des plans prévoyant leur action combinée. Le Comité d'État-major a été oublié.

L'attention se porte d'elle-même sur le rapport du Secrétaire général (S/4389) où il est dit que « l'Organisation des Nations Unies est seule habilitée à décider de la composition des éléments militaires » sans qu'on y indique que la Charte contient des dispositions claires attribuant ce droit au Conseil de Sécurité.

30. Dans sa résolution du 22 juillet 1960 (S/4405), le Conseil de Sécurité a une fois de plus invité le Gouvernement belge à retirer ses troupes, autorisé « le Secrétaire général à prendre, à cet effet, toutes les mesures nécessaires » et prié « tous les États de s'abstenir de toute action qui pourrait tendre à empêcher le rétablissement de l'ordre public et l'exercice de son autorité par le Gouvernement congolais, et aussi de s'abstenir de toute action qui pourrait saper l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la République du Congo ».

Cela correspondait à l'article 39 de la Charte selon lequel le Conseil de Sécurité, tout en constatant « l'existence d'une menace contre la paix ... ou d'un acte d'agression ... fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises... ».

En même temps, il a été souligné au sein du Conseil de Sécurité qu'il fallait assurer sans retard le retrait des troupes belges afin de sauvegarder l'intégrité territoriale de la République du Congo, qu'il incombait au Gouvernement central de la République et à lui seul de rétablir l'ordre public et que cette résolution ne peut être considérée comme conférant à l'Organisation des Nations Unies « le

droit de s'immiscer dans les affaires intérieures des États et d'assumer la responsabilité de l'ordre public dans un pays » (S/P.V./879, par. 116, 120 et 121).

31. Peu de temps après, les 8 et 9 août 1960, le Conseil de Sécurité a dû de nouveau s'occuper du Congo où la situation se compliquait de plus en plus. Les troupes belges n'avaient pas été retirées, notamment du Kantanga. Quelques délégations avaient des raisons de croire que certaines forces s'employaient à démembrer le Congo. On constatait aussi une autre tendance à empêcher la mise en œuvre des résolutions du Conseil de Sécurité. La question de savoir comment la position du Conseil de Sécurité était traduite dans les faits — question posée par un représentant de l'un des États d'Afrique — est devenue l'élément essentiel lorsqu'on évalue les résolutions du Conseil.

On a dit que les forces armées des Nations Unies ont mis du temps à pénétrer au Katanga, malgré la demande que leur avait adressée le Gouvernement central congolais. De plus, il ressort d'un télégramme du Gouvernement congolais ainsi conçu « Troupes ONU désarmement nos soldats et laissent aux troupes belges leurs armes — chose incompréhensible », que les troupes internationales n'assuraient pas le retrait des troupes belges du Congo. Certains États africains ont élevé des protestations. Au Conseil de Sécurité, on a demandé qu'il soit mis fin à l'intervention belge dans les affaires intérieures du Congo (dissociation du Katanga) et que le Gouvernement congolais soit rétabli dans ses droits légitimes.

Pour la troisième fois, le Conseil de Sécurité a, par sa résolution du 9 août 1960 (S/4426), invité le Gouvernement belge à retirer immédiatement ses troupes de la province du Katanga, réaffirmé que « la Force des Nations Unies au Congo ne sera partie à aucun conflit interne, constitutionnel ou autre, qu'elle n'interviendra en aucune façon dans un tel conflit ou ne sera pas utilisée pour en influencer l'issue » et a invité « tous les États Membres, conformément aux articles 25 et 49 de la Charte des Nations Unies, à accepter et à exécuter les décisions du Conseil de Sécurité et à s'offrir mutuellement assistance dans l'exécution des mesures décidées par le Conseil ». C'est apparemment en raison des obstacles mis à l'exécution des résolutions du Conseil de Sécurité que cette dernière invitation a été adressée aux États Membres.

Les références aux articles 25 et 49 de la Charte ont confirmé que les invitations formulées par le Conseil n'étaient autres que des décisions liant tous les Membres des Nations Unies. En outre, elles ont pour effet d'écarter toute suggestion selon laquelle le chapitre VII de la Charte n'aurait rien à voir avec les opérations de la Force des Nations Unies au Congo. Mais je reviendrai ultérieurement sur ce point.

Le Secrétaire général était prié de mettre en application la résolution du 9 août, aux termes même de cette dernière, mais un

blanc-seing ne lui était pas pour autant conféré; la résolution portait sur un domaine d'action relativement étroit qu'il lui incombait bien entendu d'organiser conformément à la procédure prévue par la Charte. Ce point a été souligné dans les explications de vote et les exposés présentés aux séances suivantes du Conseil de Sécurité. A cet égard, il convient de noter que l'évaluation des résultats du vote sur une base purement arithmétique, sans tenir compte de la position réelle des États Membres, peut difficilement être considérée comme satisfaisante.

La délégation soviétique, pour sa part, a précisé qu'elle votait pour le texte, bien qu'il présentât certaines insuffisances, parce qu'il permettait de résoudre le problème essentiel qui se posait au Conseil de Sécurité, à savoir, assurer que la Belgique retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses troupes de l'ensemble du territoire de la République du Congo, notamment de la province du Katange (S/P.V.886, par. 283).

32. En septembre 1960, le Conseil de Sécurité a dû s'occuper de plus près des méthodes d'application de ses précédentes résolutions. Les troupes belges se trouvaient encore en territoire congolais. Les éléments séparatistes appuyés de l'extérieur avaient, en fait, dissous le Kantanga du Congo. Certains des États africains ont relevé les graves erreurs commises dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil ainsi que les ordres erronés émis par le Commandement. Le Premier Ministre de la République du Congo a protesté contre l'immixtion du Secrétariat dans les affaires intérieures de la nation congolaise. Certaines déclarations ont même fait allusion à des tentatives visant à renverser le gouvernement au pouvoir. Il était manifeste que quelques États s'efforçaient de redresser les erreurs. Quoi qu'il en soit, certains membres du Conseil de Sécurité n'ont pas été satisfaits du projet de résolution déposé devant le Conseil et, de ce fait, ce texte n'a pas été adopté.

33. La Cour ne peut s'étendre sur les événements dramatiques qu'a connus la République du Congo. Mais elle se doit de relever qu'immédiatement après la non-adoption du projet de résolution par le Conseil de Sécurité, une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale a été convoquée pour la date d'ouverture de la session ordinaire, et que ledit projet de résolution a été approuvé sous réserve de quelques amendements.

Nous n'insisterons pas pour le moment sur la teneur concrète de ce texte. Bien qu'il ne préconise aucune mesure propre à éliminer les erreurs qui ont retenu l'attention des délégations au Conseil de Sécurité comme à la session extraordinaire, il reprend les formules discutées au Conseil de Sécurité, s'inspire, pour le style, des résolutions de cet organe et conserve même les références aux articles 25 et 49 de la Charte relatifs au Conseil de Sécurité, fournissant ainsi des arguments contre sa propre compétence en la matière. Lorsque l'Assemblée dit qu'elle « appuie pleinement les

résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité les 14 et 22 juillet et le 9 août 1960 », on peut considérer qu'elle se borne à fournir un appui moral aux résolutions du Conseil. On ne saurait guère en conclure, semble-t-il, que nous avons ici l'exemple d'une sorte de collaboration entre les deux organes principaux de l'Organisation des Nations Unies pour ce qui concerne le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.

La direction suppose l'unité ou, comme on dit, la diligence ne peut avoir qu'un seul cocher. Pour ce qui est du combat mené pour la paix et la sécurité internationales, la question de leur maintien ou de leur rétablissement et les questions liées à une « action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression », la confusion institutionnelle n'aurait pu être que nuisible. C'est pourquoi la Charte délimite assez nettement les fonctions du Conseil de Sécurité et celles de l'Assemblée générale.

Mettre le Conseil de Sécurité, comme le fait l'Avis, en parallèle avec l'Assemblée générale et considérer qu'ils sont interchangeables et peuvent l'un ou l'autre résoudre les problèmes et exécuter les tâches intéressant le maintien de la paix et de la sécurité internationales, reviendrait objectivement à remplacer le Conseil de Sécurité par l'Assemblée générale, à écarter le Conseil et, de la sorte, à saper les bases mêmes de l'Organisation. C'est là une attitude qui sied mal à la Cour. De même qu'un poème est un tout dont on ne peut rien distraire, de même on ne peut éliminer de la Charte — qui est l'un des traités multilatéraux internationaux les plus importants — l'une quelconque de ses dispositions, soit directement soit en l'interprétant avec plus d'artifice que d'habileté.

Ainsi donc, l'Avis de la Cour limite les pouvoirs du Conseil de Sécurité et élargit le domaine de l'Assemblée générale. Il y parvient *a)* en conférant aux recommandations que peut prendre l'Assemblée générale un élément d'« action » et *b)* en réduisant cette action, pour laquelle le Conseil de Sécurité a compétence, à une action coercitive, en particulier en cas d'agression.

34. Pour prouver qu'en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales l'Assemblée générale peut non seulement discuter et recommander mais prendre des mesures et procéder à des « actions », l'Avis étudie les articles 10, 11, 12, 14, 18 et 35 de la Charte.

Il cite l'article 18 pour montrer que l'Assemblée peut adopter des décisions, ce qui n'a jamais été contesté par personne. Mais les questions mentionnées à l'article 18 n'ont rien à voir avec la question du maintien de la paix et de la sécurité internationales. À cet égard, l'Assemblée générale ne peut que discuter et recommander.

Selon l'article 14 de la Charte, auquel l'Avis paraît attacher une importance toute particulière pour ce qui est de la transformation

d'une « recommandation » en une « action », « l'Assemblée générale peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation... ». « Recommander des mesures » est autre chose que « prendre des mesures ». En fait, si, comme on l'a déjà souligné, l'Assemblée générale peut recommander des *mesures*, ce n'est pas à elle qu'il incombe de les prendre elle-même, c'est à ceux auxquels les recommandations sont adressées. L'article 11 de la Charte indique clairement à qui les recommandations intéressant le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent être faites. Il dispose en effet que l'Assemblée générale peut « faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de Sécurité, soit aux Membres de l'Organisation et au Conseil de Sécurité ». Quant à l'article 10, outre qu'il mentionne les pouvoirs qu'a naturellement l'Assemblée de discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte, il dispose: « l'Assemblée générale peut ... sous réserve des dispositions de l'article 12, formuler sur ces questions ou affaires des *recommandations* aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de Sécurité ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de Sécurité ».

L'Avis de la Cour suppose que le paragraphe 2 de l'article 11 puisse être interprété de telle manière que d'après lui « l'Assemblée générale ne [puisse] faire que des recommandations de *caractère général* concernant, *dans l'abstrait*, la paix et la sécurité, et non pas relatives à des cas particuliers ».

Cette interprétation ne me paraît pas juste. C'est ainsi que l'article 35 s'applique à des « cas particuliers » et que l'article 11 vise la possibilité de « faire sur toutes questions ... des recommandations ». Les recommandations peuvent être concrètes — et il est même souhaitable qu'elles le soient —, mais la question qui se pose est de savoir si l'Assemblée générale peut faire *uniquement* des recommandations lorsqu'il s'agit d'une question se rattachant au maintien de la paix et à la sécurité internationales, sous réserve de l'article 12. Elle peut, par exemple, recommander un cessez-le-feu, mais elle ne peut créer la Force des Nations Unies et décider de la faire pénétrer dans la zone des opérations militaires pour assurer l'application du cessez-le-feu. L'article 35 de la Charte a trait aux actes de l'Assemblée générale relativement aux affaires portées à son attention et concernant tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations. Néanmoins, comme cet article renvoie directement aux articles 11 et 12, il n'ajoute rien en ce qui nous concerne.

Conclusion, sur la base des articles susmentionnés, que l'Assemblée peut « organiser ... des opérations visant au maintien de la paix » reviendrait logiquement, c'est le moins qu'on puisse dire, à empiéter d'une façon contraire à la Charte sur le domaine d'action d'un autre organe, dès lors que « organiser des opérations visant au maintien de la paix » n'a pas un sens plus large que « entreprendre des actions visant au maintien de la paix ».

35. L'Avis a donc pour effet de restreindre les fonctions du Conseil de Sécurité et de les réduire, sur le plan du maintien de la paix et de la sécurité internationales, à la mise en jeu d'une action coercitive. Il indique qu'à cet égard, aux termes mêmes de l'article 24, le Conseil de Sécurité a la responsabilité principale — mais non exclusive.

Le mot « principale » n'est pas utilisé à l'article 24 en un sens ordinal, sens qu'évoquent les adjectifs premier, deuxième, etc., mais en un sens en quelque sorte « hiérarchique ». Le texte anglais dit: « *primary responsibility* », le texte espagnol « *la responsabilidad primordial* » et le texte russe: « *glavnuju otvetstvjennostj* » (ce qui, traduit littéralement, signifie responsabilité « principale »).

Il va sans dire qu'aucun organe des Nations Unies ne détient un monopole pour ce qui est du maintien de la paix et de la sécurité internationales, lequel est l'un des buts principaux des Nations Unies. Mais l'Organisation est un mécanisme international fort compliqué où chaque organe a le champ d'action spécifique qui lui est attribué dans le plan et, à l'égard de l'Organisation elle-même, le champ d'action qui lui est attribué dans la Charte.

Malgré les efforts déployés pour qu'il en aille différemment, seul le Conseil de Sécurité peut, en vertu de la Charte, décider d'une action à propos d'une question touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Tel est le sens de l'article 11, paragraphe 2. On y lit: « toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de Sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion ».

36. D'après l'Avis consultatif, l'action qui incomberait au Conseil de Sécurité serait une action coercitive. Il n'est pas inutile de mentionner incidemment que le Conseil de Sécurité peut non seulement décider une « action » mais qu'il peut aussi adopter des recommandations, celles-ci n'étant pas des « actions » au sens de la Charte.

Mais on peut admettre que les décisions du Conseil de Sécurité ont un caractère de coercion ou, ce qui est presque synonyme, un caractère exécutoire. C'est un point que confirme l'article 25 de la Charte et l'ensemble du chapitre VII; on peut se référer également à l'article 94 (2) de la Charte. L'essentiel de l'argumentation n'est cependant pas là, semble-t-il. Il est dans la thèse selon laquelle le Conseil de Sécurité a compétence pour engager une action coercitive contre l'un quelconque des États si, pour reprendre les termes de l'Avis, il émet des ordres au titre du chapitre VII par exemple contre un agresseur. Sur quoi se fonde une telle interprétation? Si nous nous référons au premier article du chapitre VII, l'article 39, nous n'y trouvons aucune mention expresse du fait que les mesures prises par le Conseil de Sécurité pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales doivent être dirigées contre un État. La question se pose alors de savoir quelle est la source de l'interprétation susmentionnée. Il n'est guère utile de

raisonner dans l'abstrait et d'oublier la situation de fait qui est à l'origine de la demande d'avis consultatif et de l'interprétation exposée précédemment. Il s'agissait des modalités de financement des opérations au Congo. Un certain nombre d'États Membres ont insisté pour que la question de ce financement soit décidée par le Conseil de Sécurité conformément à l'article 43 de la Charte.

On peut résumer comme suit le raisonnement des adversaires de cette thèse: il aurait peut-être été nécessaire d'appliquer l'article 43 de la Charte si les opérations en cause avaient été exécutées conformément à la procédure prévue par le chapitre VII de la Charte et qui (d'après eux) concerneraient une action coercitive contre un État. Or, nous dit-on, les opérations du Moyen-Orient et du Congo ne sont pas dirigées contre un État. Donc les dispositions de l'article 43 de la Charte ne peuvent s'appliquer.

Cette attitude est expliquée dans les déclarations faites par certaines délégations et dans les rapports du Secrétaire général. Dans l'une de ses dernières déclarations (A/C.5/864), le Secrétaire général a dit, après avoir résumé les exposés présentés par diverses délégations, que l'article 43 était inapplicable dans la mesure où l'on ne pouvait considérer que les résolutions du Conseil de Sécurité avaient été prises implicitement en vertu de l'article 40, car elles n'impliquaient en rien le genre d'action coercitive contre un gouvernement que visent les mesures de coercition prévues aux articles 41 et 42. Ce passage a peut-être été suggéré au Secrétaire général par ses conseillers juridiques, qui s'appuyaient sur les ouvrages parus en la matière ou sur leurs propres publications. Ils ne prenaient cependant pas en considération le fait que l'article 40 est étroitement lié aux articles 41 et 42 de la Charte par le jeu de l'article 39. La situation au Congo était rien moins que simple et aucun effort n'était négligé pour éviter une aggravation de la situation. Il ne s'agissait pas simplement d'«inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires [que le Conseil de Sécurité jugeait] nécessaires ou souhaitables ».

37. Longtemps auparavant, le Conseil de Sécurité avait dû tenir compte de la non-exécution des mesures provisoires indiquées dans les résolutions qu'il avait adoptées depuis le mois de juillet 1960. Et il a dû inévitablement se tourner vers d'autres articles du chapitre VII.

Au surplus le Conseil de Sécurité aurait dû agir dès le début conformément à l'article 39 de la Charte.

Ainsi que je l'ai indiqué plus haut, le Gouvernement de la République du Congo, en câblant le 13 juillet 1960 sa demande d'assistance, a précisé: « aide demandée ne pas avoir pour but rétablir situation intérieure du Congo mais bien protection territoire national contre acte agression ».

Si le Conseil de Sécurité n'a pas, dans ses résolutions, qualifié d'agression l'activité des troupes belges, cela est uniquement dû à des raisons d'opportunité. « Nous avons évité », a dit le délégué de la Tunisie (défendant le projet de résolution présenté par Ceylan et la Tunisie), « ... d'utiliser, dans les résolutions, le mot « agression » ou même l'expression « actes agressifs », tant nous sommes soucieux de ne pas exacerber les sentiments du peuple belge... » Mais cela ne saurait changer le fond des choses.

Le Secrétaire général a été autorisé à prendre toutes les mesures nécessaires et à employer au besoin la force en dernier ressort. Des contingents militaires ont été envoyés. La soi-disant Force des Nations Unies au Congo est devenue une armée de plusieurs milliers d'hommes. Pour entretenir cette armée et ces opérations, des millions de dollars ont été dépensés.

La Force des Nations Unies n'a été envoyée au Congo ni pour convaincre ni pour défilé, mais pour se livrer à des opérations militaires. C'est ce qu'elle a fait. Si nous songeons aux derniers événements qui ont eu trait à l'interruption du trafic sur les routes menant à Elisabethville, nous pouvons dire que cet acte peut aisément être considéré comme se rapportant aux mesures prévues à l'article 41 de la Charte. Ainsi, tout l'enchaînement de considérations logiques destiné à justifier la déviation opérée par rapport aux dispositions de l'article 43 peut-il aisément être mis en pièces au contact de la réalité.

En moins de six mois, plus de 60 millions de dollars ont été dépensés pour les opérations au Congo. Cela dépassait nettement les dépenses de la FUNU et même les dépenses ordinaires des Nations Unies.

Le montant des dépenses, la nature des opérations, les appréciations contradictoires du caractère des activités de l'Organisation des Nations Unies au Congo, les méthodes de mise en œuvre des résolutions approuvées, tout cela a affecté les divergences d'opinion qui se sont fait jour au cours des débats sur les méthodes de financement desdites opérations.

Il ne pouvait y avoir une seule manière de voir quant aux méthodes de financement caractérisant la répartition budgétaire.

Le rapport de la Cinquième Commission daté du 19 décembre 1960 (A/4676), qui résume les méthodes de financement des opérations au Congo proposées par les délégations, énumère six méthodes différentes :

- a) Les dépenses devraient être inscrites au budget ordinaire et réparties entre les États Membres selon le barème des quotes-parts au budget ordinaire de 1960;
- b) Les dépenses devraient être portées à un compte spécial et réparties entre les États Membres selon le barème des quotes-parts au budget ordinaire de 1960; les contributions volontaires devraient être employées, sur la demande de l'État Membre intéressé, à réduire la contribution des Membres dont la capacité de paiement est la plus faible;

- c) Les dépenses devraient être couvertes en vertu d'accords spéciaux conclus conformément à l'article 43 de la Charte entre le Conseil de Sécurité et les pays qui fournissent des troupes;
- d) La plus grande partie des dépenses devrait être assumée par les membres permanents du Conseil de Sécurité, qui ont la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité;
- e) La plus grande partie des dépenses devrait être assumée par l'ancienne puissance administrante;
- f) Les dépenses devraient être entièrement couvertes par des contributions volontaires. »

Eu égard à la manière de voir des différents groupes d'États quant aux méthodes de financement des opérations au Congo, la seule façon de parvenir à une décision correcte aurait été de s'en tenir strictement aux dispositions de la Charte, parmi lesquelles celles de l'article 43 auraient dû être considérées comme déterminantes.

38. Mais dans sa résolution 1583 (XV) du 20 décembre 1960, l'Assemblée générale a suivi une autre méthode. Elle a admis « que les dépenses entraînées par les opérations des Nations Unies au Congo pour 1960 constituent des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies et que la répartition de ces dépenses entre les États Membres impose auxdits États l'obligation juridique de payer leur quote-part ».

Point n'est besoin d'entreprendre une analyse critique de ce considérant du préambule, puisque toute la résolution a rapidement cessé d'être citée (et cela n'a pas été l'effet du hasard) parmi les résolutions rappelées en tête des résolutions ultérieures (suivant la tradition de l'Organisation).

Mais il importe de constater que l'Assemblée n'a pas osé inclure les dépenses relatives aux opérations du Congo dans le budget ordinaire, ainsi que certaines délégations l'auraient voulu. Le délégué des États-Unis, dont le Gouvernement versait une contribution volontaire, avait déclaré :

« Les États-Unis offrent cette contribution bénévole en se fondant sur l'hypothèse que les dépenses en question seront portées au budget ordinaire de l'Organisation pour 1960. Les États-Unis veulent avoir l'assurance que personne n'essaiera de prétendre à l'avenir, comme certains l'ont fait à tort dans le passé, qu'il n'existe aucune obligation juridique de contribuer au paiement de dépenses qui ne sont pas inscrites à un chapitre du budget ordinaire. » (A/C.5/SR.803, par. 36.)

Mais l'Assemblée a décidé de ne créer qu'un compte *ad hoc* (pas même un compte spécial) pour les dépenses de l'Organisation des Nations Unies au Congo. En outre, comme dans le cas de la résolution 1575 (XV) relative à la FUNU, les contributions bénévoles versées à cette fin devaient être employées à réduire de 50 pour cent

au maximum les contributions de gouvernements ayant des capacités limitées de paiement. Ayant déjà fait allusion à la véritable signification de ces réductions, je dois y revenir. Il est impossible de ne pas indiquer que plus de la moitié des délégations, c'est-à-dire 46 sur 87, ont voté en faveur de la résolution en question.

Mais lorsque, le même jour, a été mise aux voix la résolution 1590 (XV) engageant une dépense de 24 millions de dollars au titre des opérations au Congo pour la période du 1^{er} janvier au 31 mars 1961, celle-ci a recueilli moins de la moitié des voix, 39 délégations sur 97 ayant voté pour (et 44 s'étant abstenues). Cela semble plus significatif que le fait que la résolution ait été adoptée sans vote contraire.

39. En février 1961 de tragiques événements se produisirent. Les chefs nationaux congolais, parmi lesquels M. Lumumba, ont été tués. Les troupes belges n'avaient toujours pas été rappelées. Le Conseil de Sécurité, étant parvenu à la conclusion qu'une enquête impartiale devait avoir lieu immédiatement, en vue de déterminer les circonstances de la mort de M. Lumumba et de ses collègues, et que les auteurs de ces crimes devaient être châtiés, a approuvé le 21 février 1961 une résolution par laquelle il demandait instamment « que les Nations Unies prennent immédiatement toutes mesures appropriées pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au Congo, notamment des dispositions concernant des cessez-le-feu, la cessation de toutes opérations militaires, la prévention de combats et le recours à la force, si besoin est, en dernier ressort », et « que des mesures soient prises pour le retrait et l'évacuation immédiate du Congo de tous les personnels militaire et paramilitaire et conseillers politiques belges et d'autres nationalités ne relevant pas du Commandement des Nations Unies, ainsi que des mercenaires ».

L'Avis de la Cour énonçant que cette résolution a également été approuvée sans vote contraire, fait qui est considéré comme constituant une approbation des actes du Secrétaire général, je dois faire état de la déclaration prononcée au moment du vote de la résolution par le délégué de l'URSS au Conseil de Sécurité. Celui-ci a déclaré que la délégation de l'Union soviétique n'avait pas cru devoir s'opposer à l'adoption de la résolution, si faible et insuffisante fût-elle, parce qu'elle formulait une condamnation objective des assassins des dirigeants nationaux et demandait que des mesures fussent prises pour le retrait et l'évacuation immédiate du Congo de tous les personnels militaire et paramilitaire, de nationalité belge ou autre, et aussi parce que la délégation prenait en considération les vœux des pays africains et asiatiques.

Mais, en même temps, le délégué de l'URSS exprimait des objections à ce que la mise en œuvre des mesures suggérées fût confiée au Secrétaire général.

Ainsi, la manière dont il a été voté au sujet d'une résolution (et plus particulièrement l'abstention) ne signifie pas que *tous* les paragraphes de la résolution aient été approuvés par tous ceux qui n'ont pas voté contre. Des réserves de ce genre sont souvent présentées, même par ceux qui votent « en faveur » d'une résolution.

40. Il convient d'attirer l'attention sur le nombre croissant des abstentions lors du vote des résolutions relatives au financement des opérations au Congo. Il est quelquefois arrivé que le nombre des abstentions fût supérieur à celui des votes favorables. Cela doit être jugé sur le plan politique, ce qui oblige également à réexaminer la question de l'importance des abstentions au point de vue de la procédure et au point de vue juridique.

L'abstention lors du vote d'une résolution ne saurait être considérée comme équivalent au « *non liquet* » des anciens Romains. Une autre règle de l'Antiquité romaine pourrait être rappelée : celui qui ne dit mot, alors qu'il devrait dire oui, est censé avoir dit non. Mais cela serait pousser la logique trop loin. L'abstention au cours du vote de résolutions relatives à telles ou telles mesures proposées par l'Organisation doit plutôt être considérée comme l'expression d'un désir de ne pas participer à l'exécution de ces mesures (ni éventuellement à leur financement) en même temps que de ne pas empêcher leur mise en œuvre par ceux qui ont voté pour.

Cette interprétation est confirmée par la manière dont les États dont les délégations qui s'étaient abstenues de voter ont participé au versement des contributions pour les opérations de la FUNU et plus particulièrement de l'ONUC.

D'après les renseignements à la date du 1^{er} juin 1962, plus de 30 États, dont les délégations s'étaient abstenues de voter sur les résolutions financières visant les opérations au Congo, n'avaient pas effectué leurs paiements pour faire face aux dépenses de ces opérations, bien que la plupart d'entre eux eussent versé leurs paiements pour le budget ordinaire. Il y avait là une forme curieuse de vote par le non-paiement.

41. Les opérations au Congo devenaient plus compliquées et plus coûteuses, bien que les tâches principales, énoncées dans les résolutions du Conseil de Sécurité, n'avaient pas été remplies.

Tout en déplorant que « le Gouvernement belge n'ait pas encore observé les résolutions et que cette inobservation ait été une cause principale de la nouvelle détérioration de la situation au Congo » et tout en exprimant une fois de plus la conviction « que le facteur central dans la grave situation actuelle au Congo est la présence persistante de personnels militaires et paramilitaires et conseillers politiques belges et d'autres nationalités, ainsi que des mercenaires, au mépris total de résolutions répétées des Nations Unies », l'Assemblée générale a décidé que les contingents et le personnel mentionnés ci-dessus « devront être complètement retirés et éva-

cués » (résolution 1599 (XV) du 15 avril 1961). En même temps, elle se plaignait des « nombreuses difficultés qui ont surgi en ce qui concerne le fonctionnement efficace de l'opération des Nations Unies au Congo ». Elle considérait « indispensable que les mesures nécessaires et efficaces soient immédiatement prises par le Secrétaire général pour empêcher des envois d'armes, de matériels et de fournitures militaires au Congo, si ce n'est en conformité des résolutions des Nations Unies » et demandait instamment la libération de tous les membres du Parlement, de tous les dirigeants politiques alors en détention et la convocation du Parlement sans délai. Elle demandait instamment aux autorités congolaises de coopérer pleinement à l'exécution des résolutions de l'Assemblée générale et, bien qu'elle ait décidé de nommer une Commission de conciliation (résolution 1600 (XV) du même jour), elle continuait cependant à engager des millions de dollars « en attendant que [l'Assemblée générale] prenne une décision » (résolution 1595 (XV) du 3 avril 1961).

Lorsqu'il a fallu ouvrir l'énorme crédit de 100 millions de dollars pour une période de neuf mois, l'Assemblée générale s'est trouvée en face d'un problème aigu sur les méthodes de répartition de ces dépenses. Le montant du crédit lui-même (deux fois aussi important que les crédits correspondants du budget ordinaire) soulignait les différences qualitatives entre les dépenses de l'opération au Congo et celles du budget normal (ordinaire). Les résolutions 1619 (XV) et 1620 (XV) prises par l'Assemblée générale le 21 février 1961 l'ont montré. Je me propose de revenir à cette question un peu plus tard.

Pour le moment, il importe de dire que la résolution 1619 (XV) a fixé les résultats de la lutte qui s'est constamment manifestée au sein de la Cinquième Commission et aux séances plénières de l'Assemblée sur la question de procédure et sur celle des ressources pour le financement des opérations en vue du maintien de la paix.

L'Assemblée a clairement reconnu « que la nature des dépenses extraordinaires afférentes aux opérations des Nations Unies au Congo est *essentiellement distincte* de celle des dépenses de l'Organisation inscrites au budget ordinaire, si bien qu'il faut appliquer, pour les couvrir, une procédure différente de celle qui est appliquée dans le cas dudit budget »; et elle a décidé « d'ouvrir un compte *ad hoc* pour les dépenses entraînées par les opérations des Nations Unies au Congo en 1961 » et de répartir, en tant que dépenses de l'Organisation, le montant de 100 millions de dollars entre les États Membres, sur la base du barème des quotes-parts adopté pour le budget ordinaire. En même temps, elle a fixé pour certains États une réduction, allant jusqu'à 80% de leur quote-part correspondante. Cette mesure était cependant considérée comme temporaire. L'année pour laquelle ce crédit était ouvert (1961) et le montant du crédit lui-même à répartir (100 millions de dollars) étaient mentionnés. Enfin, il était dit que la répartition précitée était faite « en attendant l'établissement d'un barème des quotes-parts différent

pour faire face aux dépenses extraordinaires de l'Organisation résultant de ces opérations ».

Dans cette dernière partie de la phrase, l'Avis de la Cour voit la confirmation de ce que, dans ce cas, il n'est fait mention que d'un *barème des quotes-parts différent* et non d'une méthode autre que la répartition. Mais il importe de souligner que la résolution déclare que les opérations des Nations Unies au Congo sont *essentiellement distinctes en nature* des dépenses de l'Organisation inscrites au budget ordinaire. Les dépenses de nature différente appellent des procédures différentes. L'Assemblée générale n'a pas considéré que ce fût la seule procédure pour couvrir les dépenses extraordinaires de l'Organisation résultant de ces opérations. Dans la même résolution, l'Assemblée générale adressait aux membres permanents du Conseil de Sécurité et au Gouvernement belge un appel en vue du versement de contributions volontaires.

Au surplus, l'Assemblée générale n'a choisi aucune des procédures « généralement acceptées ». Dans la résolution 1620 (XV), approuvée le même jour, elle a décidé de mettre à l'étude les points suivants :

a) [les] Méthodes qui permettraient de couvrir le coût des opérations relatives au maintien de la paix ;

b) [les] Rapports entre ces méthodes et les procédures administratives et budgétaires existantes de l'Organisation. »

42. A la fin de 1961, les résolutions du Conseil de Sécurité sur le Congo n'étaient toujours pas appliquées. Le Katanga était pratiquement en état de sécession. L'Assemblée générale a continué à ouvrir de nouveaux crédits pour les opérations au Congo.

La résolution 1633 (XVI) du 30 octobre 1961 a autorisé le Secrétaire à engager des dépenses à concurrence de 10 millions de dollars par mois. Les divergences de vues quant au financement des opérations s'étaient aggravées. J'ai déjà fait état des différentes méthodes, parfois diamétralement opposées, que l'on proposait pour le financement des opérations au Congo. Le Groupe de travail des Quinze spécialement constitué pour l'examen des procédures administratives et budgétaires de l'Organisation des Nations Unies a déclaré, à la suite de ses travaux, qu'en raison des divergences d'opinion existant entre ses membres son rapport ne pouvait formuler des règles précises en vue d'une solution aux problèmes que pose le financement des opérations relatives au maintien de la paix entreprises par l'ONU (A/4971). Le nombre des votes non favorables aux résolutions, et particulièrement le nombre des abstentions, s'est élevé. Le nombre des États Membres qui « s'abstenaient » de verser des contributions pour les opérations au Congo s'est également accru, même parmi les États qui votaient en faveur des résolutions (bien qu'en principe ces Membres ne fussent pas en retard quant à leurs contributions au titre du budget ordinaire). D'après les statistiques arrêtées au 1^{er} juin 1962, 49 États Membres n'avaient rien payé pour les opérations au Congo de 1960 ; et encore plus pour les opérations de 1961.

On soulignait de nouveau et il devenait plus évident que les opérations au Congo devaient relever de la seule compétence du Conseil de Sécurité en tant qu'elles posaient des questions telles que l'étendue des opérations, les effectifs, la disposition, l'armement et l'équipement de la Force. Le Conseil de Sécurité, discutant des problèmes relatifs aux opérations, devait déterminer comment les questions touchant aux conséquences financières de ces opérations seraient résolues. C'est pourquoi, lorsqu'au cours de sa séance du 21 avril 1961 l'Assemblée générale n'a pu (à l'un des stades du débat) parvenir à une solution quant à la question du financement des opérations au Congo, la délégation du Ghana a soumis un projet de résolution par laquelle elle proposait que la question des « prévisions de dépenses et [du] financement des opérations des Nations Unies au Congo » fût « renvoyée immédiatement au Conseil de Sécurité pour examen ».

Comme nous l'avons vu, on a résolu la question sans recourir au Conseil de Sécurité, mais la proposition de la délégation du Ghana est très importante. Cette délégation avait trouvé la bonne méthode en vue de résoudre le problème.

Une fois de plus, le Conseil de Sécurité a eu à connaître de la question des opérations au Congo. Sa résolution S/5002 de novembre 1961 peut être considérée comme résumant les dispositions de toutes ses résolutions antérieures.

En ma qualité de juge, je ne saurais porter un jugement sur cette résolution. Il s'agit d'un document d'ordre essentiellement politique.

J'estime nécessaire de borner mon attention à ce qui concerne le vote de la résolution, puisque l'Avis de la Cour attribue de l'importance à l'absence de votes contraires.

Le délégué de l'Union soviétique a voté pour la résolution ci-dessus mentionnée mais, dans ses explications de vote, il a déclaré que s'il jugeait possible d'appuyer le projet, c'était que celui-ci répondait au principal objectif, qui était d'attirer l'attention de tout le personnel de l'Organisation des Nations Unies et de la Force des Nations Unies sur la solution du problème de l'élimination des causes d'intervention étrangère au Katanga.

43. D'une manière générale, après examen de toutes les résolutions du Conseil de Sécurité relatives au Congo (examen nécessaire parce qu'il a parfois été affirmé que les dépenses relatives aux opérations au Congo sont des dépenses de l'Organisation car ces opérations ont été exécutées en application de résolutions du Conseil de Sécurité), il faut dire qu'il n'y a pas nécessairement conformité entre les résolutions concrètes et précises du Conseil de Sécurité et l'exécution arbitraire des opérations (qui en général n'a guère correspondu aux résolutions du Conseil).

Il s'agit plus encore de la procédure de mise en œuvre de telles opérations, laquelle s'écarte complètement des dispositions de la Charte.

44. Dans sa résolution 1732 (XVI) du 21 décembre 1961, qui ouvrait un nouveau crédit de quelque 80 millions de dollars pour les opérations au Congo jusqu'au 1^{er} juillet 1962, l'Assemblée générale a répété presque exactement sa résolution 1619 (XV).

Nous pouvons y voir la reconnaissance du fait que les dépenses relatives aux opérations des Nations Unies au Congo sont d'une nature essentiellement différente des dépenses de l'Organisation engagées au titre du budget ordinaire.

L'Assemblée maintenait le compte *ad hoc* pour les dépenses entraînées par les opérations des Nations Unies au Congo, lançait un appel en vue d'obtenir des contributions volontaires et prévoyait des réductions pour un certain nombre de pays.

L'étude des « méthodes qui permettraient de couvrir le coût des opérations relatives au maintien de la paix » suscitée par l'Assemblée générale n'a pas permis de dégager des procédures généralement acceptées. L'obstacle n'est pas venu de la Charte et de ses dispositions, mais des considérations politiques hétérogènes tenant à l'aggravation de la situation politique au sein de l'Organisation des Nations Unies et en dehors de cette Organisation.

45. Par sa résolution 1731 (XVI) adoptée le même jour, l'Assemblée générale a décidé de soumettre à la Cour internationale de Justice pour avis consultatif la question qui fait l'objet de l'avis présentement rendu par la Cour.

L'Assemblée générale a déclaré qu'elle avait besoin d'un avis juridique quant aux obligations des États Membres en vertu de la Charte en ce qui concerne le financement des opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient et, en demandant à la Cour cet avis juridique, elle a attiré son attention sur l'interprétation de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte.

Je ne crois pas que l'interprétation de ce paragraphe résolve les divergences politiques qui se sont fait jour au sein de l'Organisation des Nations Unies à propos des opérations au Congo. Le problème soumis à la Cour tire son origine de considérations d'ordre politique et il en est saturé. Il me semble que la situation qui est à l'origine des résolutions nécessitant, aux yeux de l'Assemblée générale, un avis consultatif montre le caractère purement politique de la question soumise à la Cour.

J'ai déjà dit et je suis prêt à répéter que la Cour aurait dû « décliner de répondre à la requête ». Mais la Cour n'a pas accepté cette manière de voir. Elle a longuement examiné l'article 17, paragraphe 2.

46. Je dois également porter mon attention sur cet examen, car je ne saurais accepter le prononcé de la Cour d'après lequel les dépenses en question (qui ne sont essentiellement rien d'autre que des dépenses entraînées par des opérations relatives au maintien de la paix au Moyen-Orient et au Congo) devraient être considérées

comme des « dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies ».

L'Assemblée générale a demandé à la Cour de définir des « dépenses de l'Organisation » *au sens de* l'article 17, paragraphe 2.

Elle ne l'a pas invitée à définir les « dépenses de l'Organisation » en général. Cette notion pourrait même comprendre toutes les dépenses faites par l'Organisation ou en son nom, indépendamment des sources de recettes, telles que par exemple les différentes contributions volontaires.

La question soumise à la Cour limite cette notion en la rattachant à l'article 17 de la Charte. Mais l'article 17 a trait au budget. Par conséquent, la question soumise à la Cour doit être considérée comme portant sur le point de savoir s'il est possible de tenir les dépenses faites en application des résolutions ci-dessus mentionnées comme des dépenses de l'Organisation prévues au budget.

47. Il est suggéré que le paragraphe 2 de l'article 17 ne serait pas obligatoirement lié au paragraphe 1 du même article, que ce paragraphe 2 a sa propre signification indépendante et que la répartition des dépenses à laquelle l'Assemblée générale peut procéder vise toutes les dépenses de l'Organisation, qu'elles soient ou non prévues au budget.

Mais, suivant ce que l'on appelle parfois une interprétation « topographique » des règles de droit, cela est contredit par l'emplacement du paragraphe 2. Non seulement les deux paragraphes, le premier (relatif à l'examen et à l'approbation du budget) et le deuxième (qui a trait à la répartition des dépenses), appartiennent au même article, mais le deuxième suit le premier. Cet ordre n'est pas fortuit. Si l'on suit les débats tenus par la conférence de San Francisco sur l'article qui allait devenir l'article 17, on peut voir aisément que, dans l'un des premiers projets, l'article était ainsi conçu: « L'Assemblée générale répartira les dépenses parmi les Membres de l'Organisation... », la question de la discussion et de l'approbation du budget ne venant qu'ensuite.

C'est à la suite de la discussion de cet article au sein du Comité de coordination et en séance plénière de la Conférence que les deux paragraphes en question ont été intervertis. Comme si les deux principales manières d'envisager la politique budgétaire s'étaient confrontées.

Voici ce dont il s'agissait: la possibilité de réunir des fonds (par voie de répartition entre les Membres) pour établir le budget, ou celle de supporter le montant de dépenses nécessaires à l'Organisation pour le répartir ensuite entre les Membres.

Le projet préliminaire d'article semble s'être inspiré de la première méthode et le texte définitivement approuvé de la seconde. Ainsi la question de la répartition est-elle étroitement liée à celle du budget et des crédits budgétaires.

Le budget de l'Organisation prévoit toutes les dépenses nécessaires pour son entretien (au sens étroit du terme). On les appelle en général des dépenses communes ou courantes et le budget lui-même est qualifié de budget ordinaire, de budget proprement dit, etc. De quel genre de dépenses s'agit-il? Dans chacun des budgets annuels de l'Organisation des Nations Unies, les dépenses sont énumérées: dépenses relatives aux sessions de l'Assemblée générale et des conseils, commissions et comités; aux conférences spéciales; aux missions et enquêtes; au personnel du Siège, de l'Office européen et des centres d'information; aux dépenses de représentation; aux activités sociales consultatives, etc. Ces dépenses sont à distinguer des dépenses dites opérationnelles, qui ont trait aux différentes sortes de programmes économiques, sociaux et à l'assistance technique. Déterminées en fonction des divers intérêts des différents pays, ces dernières sont habituellement financées par voie de contributions volontaires et, en tout cas, hors budget. Le document présenté par le Secrétariat (pièce n° 195) et intitulé « Pratiques budgétaires et financières de l'Organisation des Nations Unies » comporte une division bipartite: 1) *budget ordinaire* (fonds général et fonds de roulement) et 2) *trust funds*, comptes de réserve et comptes spéciaux *ne relevant pas du budget ordinaire*. Ce document énumère treize de ces comptes spéciaux parmi lesquels le compte spécial de la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU) et le compte *ad hoc* pour les opérations des Nations Unies au Congo (ONUC).

Dans certains cas, pour éviter les confusions entre les crédits ouverts et les dépenses ayant un caractère budgétaire ou non budgétaire, on a fait une distinction entre budget administratif et budget opérationnel (lorsqu'un programme donné est assez important pour appeler l'établissement d'un budget sans que celui-ci soit pour autant incorporé au budget ordinaire).

En comparant les paragraphes 1 et 3 de l'article 17, la Cour nie, dans son Avis, qu'il y ait identité entre les notions de « budget ordinaire » et de « budget administratif » — le paragraphe 1 se référant au « budget » et le paragraphe 3 aux « budgets administratifs » des institutions spécialisées.

Je ne pense pas que le paragraphe 3 justifie une distinction entre « budget ordinaire » et « budget administratif ». Il permet plutôt, en mettant à part les arrangements financiers et budgétaires, de faire le départ entre les dépenses budgétaires et les dépenses opérationnelles, autrement dit les dépenses prévues par le programme en dehors du budget ordinaire.

Les institutions spécialisées (voir sur ce point les articles 57 et 63) concluent des accords fixant les conditions dans lesquelles elles seront reliées à l'Organisation¹.

¹ Voir la publication des Nations Unies intitulée: « Accords entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ».

Ces accords ont notamment pour but d'éviter la création de services qui se fassent concurrence ou qui fassent double emploi, ce qui suppose inévitablement une coordination des budgets.

Dans l'accord entre l'ONU et l'Organisation internationale pour les réfugiés en date du 18 novembre 1948, il est dit que l'accord est conclu « en vue d'assurer, dans toute la mesure du possible, l'uniformité dans la présentation des budgets administratifs de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées et de permettre ainsi la comparaison entre les divers budgets ».

Mais la Charte ne connaît aucun autre budget « administratif », distinct du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. Apparemment, les notions de budget « administratif » et de budget « ordinaire » coïncident.

Dans la mesure où j'ai pu me familiariser avec le budget des institutions spécialisées, je n'ai pas rencontré, sauf dans un cas, cette notion de budget d'administration.

C'est ainsi que le budget de l'Unesco fait la distinction entre le budget ordinaire et le financement des activités par des fonds provenant de sources extérieures au budget de l'Organisation.

On peut expliquer cette différence marquée dans le cas de l'Unesco et d'autres institutions spécialisées par le grand développement des opérations et des services relatifs à des programmes. On ne trouve que dans l'accord cité plus haut entre l'ONU et l'Organisation internationale pour les réfugiés cette notion de budget administratif (art. XV, 4 a).

Mais cela peut s'expliquer parce que, concurremment à l'institution spécialisée en question, il existe un Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, financé sur le budget de l'ONU.

Les dépenses administratives de l'institution spécialisée n'auraient donc eu qu'une faible importance.

Le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés parle de dépenses administratives mais non de budget administratif :

« Les dépenses du Haut Commissariat sont imputées sur le budget de l'Organisation des Nations Unies. A moins que l'Assemblée générale n'en décide autrement dans l'avenir, aucune dépense, en dehors des dépenses administratives motivées par le fonctionnement du Haut Commissariat, ne sera imputée sur le budget de l'Organisation des Nations Unies, et toutes les autres dépenses afférentes à l'activité du Haut Commissaire seront couvertes par des contributions volontaires. »

La résolution 411 (V) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1950 s'intitule « Budgets administratifs des institutions spécialisées ». Mais le texte parle simplement de budget en mentionnant les dépenses faites au titre de l'assistance technique ainsi que les autres fonds hors budget.

48. J'en reviens maintenant à la question des dépenses concernant les opérations au Congo.

Comme le prouve le fait même que ces dépenses n'ont jamais été inscrites au budget ordinaire, on ne peut soutenir qu'elles peuvent être réparties en application du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte. On a dit à plusieurs reprises que les opérations visant au maintien de la paix devraient être financées autrement.

A la conférence de San Francisco, on a compris qu'il était indispensable de prévoir une procédure spéciale de répartition des dépenses pour les opérations de cette nature. Il appartient au premier chef au Conseil de Sécurité de se prononcer sur les incidences financières des opérations effectives visant au maintien de la paix. L'article 43 a donné des directives quant à la solution des questions financières que soulèveraient ces opérations. L'article 17 n'est sur ce point d'aucune application, sauf si le Conseil de Sécurité demande que les mesures voulues soient prises par l'Assemblée générale.

On ne saurait admettre que les décisions du Conseil de Sécurité concernant la participation des États Membres à des opérations déterminées relatives au maintien de la paix ne s'imposent pas à tous. Leur obligation de participer à une opération, une fois celle-ci décidée, est fondée sur les articles 25 et 48 de la Charte. Les accords envisagés à l'article 43 résultent de cette obligation générale. Cet article dispose que tous les Membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de Sécurité, *sur son invitation*, des forces armées, etc. Ces accords doivent (ce n'est pas seulement une faculté) préciser les modalités de la participation, l'importance des forces armées à fournir, la nature de l'assistance, etc., et envisager en outre toutes les conséquences financières possibles. L'Assemblée générale ne peut que *recommander* des mesures. Les dépenses qui naissent de ces recommandations ne doivent pas aboutir à une répartition opérée obligatoirement entre tous les Membres des Nations Unies. S'il en était ainsi, on transformerait une recommandation non impérative de l'Assemblée générale en une décision impérative; ce serait aller à l'encontre de la Charte, de la logique et même du bon sens.

Ces observations valent plus encore pour les résolutions qui ne sont pas adoptées conformément à la Charte. L'Assemblée générale n'a pas le pouvoir de « régulariser » les résolutions entachées de nullité qui sont énumérées dans la requête, en approuvant leurs dispositions financières.

Dans ces conditions, je suis d'avis qu'il faut répondre par la négative à la question posée à la Cour par l'Assemblée générale.

(Signé) V. KORETSKY.