

OPINION INDIVIDUELLE DE SIR PERCY SPENDER

[Traduction]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

* * *

Observations générales sur l'interprétation de la Charte

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

La Cour a fait remarquer:

« Les faits postérieurs à la conclusion du Traité de Lausanne ne peuvent occuper la Cour que pour autant qu'ils sont de nature à jeter de la lumière sur la *volonté* des Parties¹ telle qu'elle existait au moment de cette conclusion. »

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

¹ Il s'agit là clairement de la Grande-Bretagne et de la Turquie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

(Signé) Percy C. SPENDER.