

OPINION INDIVIDUELLE DE M. MORELLI

Je me rallie à la réponse affirmative donnée par la Cour à la question qui lui a été soumise par l'Assemblée générale des Nations Unies. Et je partage aussi la façon dont la Cour a tranché la plupart des points particuliers qu'elle a estimé nécessaire de considérer et qui concernent la conformité avec la Charte des résolutions relatives à la Force d'urgence et aux opérations au Congo. Je pense toutefois que la Cour n'avait pas besoin d'aborder ces points particuliers, parce que la solution affirmative de la question, telle qu'elle a été formulée par l'Assemblée générale, est indépendante, à mon avis, de la conformité desdites résolutions avec la Charte.

I

1. Je voudrais indiquer, tout d'abord, les critères d'après lesquels, à mon avis, il faut déterminer la tâche que la Cour doit accomplir.

La question dont la Cour est saisie a un objet bien délimité, consistant à voir si les dépenses autorisées par certaines résolutions de l'Assemblée générale, relatives aux opérations entreprises en exécution de certaines autres résolutions de la même Assemblée générale et du Conseil de Sécurité, constituent des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies.

Telle étant la question soumise à la Cour, c'est dans les limites de cette question que la Cour doit s'en tenir; et c'est uniquement à cette question que la Cour doit répondre dans le dispositif de son avis. C'est, en effet, à l'organe habilité à demander un avis à la Cour qu'il appartient de formuler, en toute liberté, la question à soumettre à la Cour; ledit organe est, par conséquent, libre de donner à la question l'ampleur qu'il estime la plus convenable.

Selon l'amendement proposé par la délégation française à l'Assemblée générale, la question aurait dû avoir une plus grande ampleur. La question aurait dû être libellée comme suit :

« Les dépenses autorisées, etc., ont-elles été décidées conformément aux dispositions de la Charte, et dans l'affirmative constituent-elles des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies? »

Si un tel amendement avait été accepté, la Cour aurait été obligée, par les termes mêmes de la requête pour avis consultatif, d'examiner, en premier lieu, le problème de la conformité de cer-

SEPARATE OPINION OF JUDGE MORELLI

[*Translation*]

I concur in the Court's affirmative reply to the question submitted to it by the United Nations General Assembly. I also agree with the way in which the Court has disposed of most of the particular points which it thought necessary to consider concerning the conformity of the resolutions relating to the Emergency Force and to the operations in the Congo with the Charter. I think however that the Court did not need to go into these particular points, because an affirmative answer to the question as formulated by the General Assembly does not in my view depend on the conformity of those resolutions with the Charter.

I

1. I should like first of all to indicate what in my view are the criteria by which the task that the Court has to perform is to be determined.

The question referred to the Court has a clearly defined subject, namely whether the expenditures authorized in certain General Assembly resolutions, relating to the operations undertaken in pursuance of certain other resolutions of the General Assembly and the Security Council, constitute "expenses of the Organization" within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations.

That being the question submitted to the Court, the Court must remain within the bounds of that question, and it is that question alone which the Court must answer in the operative provisions of its Opinion. It is for the organ empowered to request an opinion of the Court to frame in full freedom the question to be submitted to the Court, and that organ is consequently free to give the question the scope which it considers most suitable.

According to the amendment proposed by the French delegation in the General Assembly, the scope of the question ought to have been broader, and the question ought to have been worded as follows:

"Were the expenditures authorized, etc. ... decided on in conformity with the provisions of the Charter and, if so, do they constitute 'expenses of the Organization' within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations?"

If such an amendment had been adopted the Court would have been bound, by the actual terms of the request for advisory opinion, to consider in the first place the question of the conformity of

taines résolutions avec la Charte; problème que la Cour aurait dû trancher dans le dispositif de son avis. L'amendement français ayant été rejeté, il s'ensuit que la question de la conformité des résolutions, dont il s'agit, avec la Charte doit être considérée ne pas former l'objet de la requête pour avis consultatif. Cela signifie que la Cour n'est pas obligée, par les termes mêmes de la demande d'avis, d'examiner ladite question et qu'elle ne pourrait, en aucun cas, la trancher dans le dispositif de l'avis.

2. Mais la question formant l'objet de la demande d'avis est une chose; autre chose sont les différentes questions que la Cour doit nécessairement examiner et trancher dans les motifs de l'avis pour pouvoir aboutir à la solution de la question qui lui est soumise.

Or c'est exclusivement à la Cour qu'il appartient de déterminer, dans le cours de son raisonnement, quelles sont les questions dont la solution est nécessaire pour résoudre la question qui lui est soumise. Si, comme on l'a dit, l'organe qui demande l'avis est tout à fait libre pour ce qui concerne la formulation de la question à soumettre à la Cour, il ne peut, une fois déterminée une telle question, poser à la Cour aucune limite pour ce qui concerne le procédé logique à suivre pour la résoudre. Par conséquent, ledit organe ne peut exclure la possibilité, pour la Cour, de trancher une question dont la solution pourrait être estimée par la même Cour nécessaire pour remplir la tâche qui lui est confiée. L'organe qui demande l'avis ne peut non plus obliger la Cour à présupposer une solution donnée d'une question préalable. Toute limitation de cette sorte serait inadmissible parce qu'elle empêcherait la Cour de remplir sa tâche d'une façon logiquement correcte.

Mais, pour ce qui concerne le cas d'espèce, ni dans le texte de la demande d'avis ni dans les débats qui ont précédé l'adoption d'une telle demande par l'Assemblée générale on ne trouve aucun élément qui révèle la volonté de celle-ci de limiter, de quelque façon que ce soit, la liberté, pour la Cour, de choisir le chemin à suivre pour la solution de la question qui lui est soumise. Une limitation de cette sorte, qui serait tout à fait inadmissible, ne pourrait être déduite du rejet de l'amendement français. En rejetant un tel amendement, l'Assemblée n'a fait que délimiter, d'une façon tout à fait légitime, la question formant l'objet de la requête qu'elle adressait à la Cour.

La Cour est partant libre, même d'après la requête pour avis consultatif, d'examiner ou de ne pas examiner le problème de la conformité des résolutions avec la Charte (ou bien l'autre problème, ne coïncidant pas nécessairement avec celui-ci, de la validité des résolutions). Mais une telle liberté ne peut être entendue que comme liberté subordonnée, non seulement aux règles du droit et de la logique par lesquelles la Cour est liée, mais aussi au but que la

certain resolutions with the Charter, and the Court would have had to dispose of this question in the operative provisions of its Opinion. The French amendment having been rejected, it follows that the question of the conformity with the Charter of the resolutions concerned must be regarded as not forming the subject of the request for advisory opinion. This means that the Court is not bound by the actual terms of the request for opinion to consider that question and that it could not, in any case, dispose of it in the operative provisions of the Opinion.

2. However, the question which is the subject of the request for opinion is one thing; another are the various questions which the Court must necessarily consider and dispose of in the reasons for the Opinion in order to be able to arrive at an answer to the question submitted to it.

It is exclusively for the Court to decide, in the process of its reasoning, what are the questions which have to be solved in order to answer the question submitted to it. While, as is stated above, the organ requesting the opinion is quite free as regards the formulation of the question to be submitted to the Court, it cannot, once that question has been defined, place any limitations on the Court as regards the logical processes to be followed in answering it. That organ cannot therefore exclude the possibility of the Court's dealing with a question which the Court might consider it necessary to answer in order to perform the task entrusted to it. Nor can the organ requesting the opinion oblige the Court to presuppose any particular answer to a preliminary question. Any limitation of this kind would be unacceptable because it would prevent the Court from performing its task in a logically correct way.

However, in the present case there is nothing either in the text of the request for opinion or in the debates which preceded the adoption of that request by the General Assembly which shows an intention on the part of the Assembly to limit in any way the Court's freedom to select the path to be followed in answering the question submitted to it. No limitation of this sort, which would be quite unacceptable, could be inferred from the rejection of the French amendment. By rejecting that amendment the Assembly did no more than quite legitimately define the question which is the subject of its request to the Court.

Therefore, even according to the request for advisory opinion, the Court is free to consider or not consider the question of the conformity of the resolutions with the Charter (or the other question, which does not necessarily coincide with the former, of the validity of the resolutions). This freedom can however be understood only as subordinated both to the rules of law and logic by which the Court is bound and also to the objective which the

Cour doit poursuivre et qui consiste dans la solution à donner à la question qui lui est soumise. Or cette question, dans le cas d'espèce, concerne uniquement la qualification juridique de certaines dépenses. Par conséquent, la Cour serait obligée d'examiner soit le problème de la conformité des résolutions avec la Charte soit le problème de la validité des résolutions, au cas où elle reconnaîtrait que la solution de l'un ou de l'autre de ces problèmes est nécessaire pour trancher la question de la qualification des dépenses. Au cas, au contraire, où une telle nécessité ne serait pas reconnue par la Cour, celle-ci devrait s'abstenir d'examiner les problèmes que l'on vient de mentionner.

II

3. En vue de l'examen de la question soumise à la Cour, il est convenable de distinguer, d'un point de vue très général, entre trois catégories différentes de résolutions qui peuvent être adoptées par les organes des Nations Unies.

a) En premier lieu, du point de vue logique et chronologique, il y a (ou il peut y avoir) les résolutions par lesquelles une certaine activité est décidée ou recommandée. Telles les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité concernant la Force d'urgence et les opérations au Congo.

b) Il y a, en deuxième lieu, les résolutions par lesquelles l'Assemblée générale, approuvant le budget aux termes de l'article 17, paragraphe 1^{er}, autorise ces dépenses. Ces résolutions peuvent se trouver en rapport avec des résolutions de la première catégorie. C'est justement le cas de la Force d'urgence et des opérations au Congo. Mais il se peut aussi qu'une résolution de l'Assemblée autorisant des dépenses soit indépendante de toute résolution précédente. C'est ce qui arrive lorsqu'il s'agit d'activités des Nations Unies prévues directement par la Charte.

c) Il y a, en troisième lieu, les résolutions par lesquelles, aux termes de l'article 17, paragraphe 2, l'Assemblée générale fixe la répartition des dépenses entre les Membres.

Cette distinction, ayant un caractère purement schématique, n'exclut pas qu'une résolution, appartenant à l'une des catégories indiquées, ne puisse résulter implicitement d'une autre résolution appartenant à une catégorie différente. Il se peut, en particulier, qu'une résolution autorisant une certaine dépense doive être considérée implicite dans la résolution par laquelle l'Assemblée générale fixe la répartition de la même dépense aux termes du paragraphe 2 de l'article 17. En ce cas, il faut considérer la première des deux résolutions indiquées comme une résolution adoptée par l'Assemblée sur la base du paragraphe 1^{er} et non pas du paragraphe 2 de l'article 17.

Court must pursue, which is the solution of the question submitted to it. In the present case that question relates solely to the legal characterization of certain expenditures. The Court would therefore be obliged to consider either the question of the conformity of the resolutions with the Charter, or the question of the validity of the resolutions, should it recognize that it is necessary to dispose of one or other of these questions in order to answer the question of the characterization of the expenditures. Should the Court on the contrary not recognize any such necessity, it should refrain from considering the questions referred to above.

II

3. For the consideration of the question submitted to the Court it is desirable to draw a very general distinction between three different categories of resolutions which may be adopted by the organs of the United Nations.

(a) First from the logical and chronological standpoint, there are (or may be) resolutions in which some activity is decided on or recommended. Such are the General Assembly and Security Council resolutions concerning the Emergency Force and the operations in the Congo.

(b) Secondly, there are resolutions in which the General Assembly, when approving the budget under Article 17, paragraph 1, authorizes expenditures. Such resolutions may be related to resolutions of the first category. This is so in the case of the Emergency Force and the operations in the Congo. But General Assembly resolutions authorizing expenditures may also be independent of any previous resolution. This happens in the case of United Nations activities directly provided for by the Charter.

(c) Thirdly, there are the resolutions by which the General Assembly apportions the expenses among the Members under Article 17, paragraph 2.

This distinction, which is purely schematic, does not exclude the possibility that a resolution falling within one of these categories may be the inferential result of another resolution falling in a different category. In particular, a resolution authorizing a certain expenditure may have to be considered as implied in the resolution by which the General Assembly apportions the same expense under paragraph 2 of Article 17. In this case, the first of the two resolutions must be regarded as a resolution adopted by the Assembly on the basis of paragraph 1 and not paragraph 2 of Article 17.

4. La question soumise à la Cour consiste à voir si les dépenses autorisées par certaines résolutions de l'Assemblée générale constituent des « dépenses de l'Organisation ». Référence est faite au paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte. Cette référence précise l'objet de la question soumise à la Cour. La même référence signifie qu'une réponse affirmative à la question implique les conséquences suivantes: 1) que les dépenses dont il s'agit doivent être supportées par les Membres; 2) que l'Assemblée générale a le pouvoir de répartir ces dépenses entre les Membres.

Il résulte que l'Assemblée générale a adopté des résolutions par lesquelles les dépenses dont il s'agit ont été réparties entre les Membres. Toutefois la Cour n'a à se prononcer ni quant à la validité ni quant aux effets de telles résolutions, parce que la question dont elle est saisie concerne un moment logiquement antérieur à la répartition; elle concerne uniquement la qualification des dépenses comme dépenses de l'Organisation, au sens du paragraphe 2 de l'article 17.

Tel étant le problème soumis à la Cour, on ne peut penser de le résoudre en disant que c'est à l'Assemblée qu'il appartient de décider si une dépense est ou non une dépense de l'Organisation au sens de l'article 17, paragraphe 2, et que, dans le cas d'espèce, l'Assemblée, expressément ou implicitement, a qualifié de cette façon les dépenses relatives à la Force d'urgence et aux opérations au Congo. En effet, même au cas où l'on serait d'avis que la qualification donnée par l'Assemblée à une dépense comme dépense de l'Organisation, au sens du paragraphe 2 de l'article 17, est en tout cas définitive et obligatoire pour les Membres et que, par conséquent, les Membres n'ont aucune possibilité de contester la validité d'une telle qualification en alléguant la non-conformité de celle-ci avec les règles de la Charte, une telle opinion n'empêcherait pas la Cour de vérifier si la qualification donnée par l'Assemblée, expressément ou implicitement, aux dépenses relatives à la Force d'urgence et aux opérations au Congo est ou non exacte. Cela pour la raison très simple que c'est justement une telle vérification qui constitue l'objet de la demande d'avis consultatif que l'Assemblée elle-même a adressée à la Cour.

5. Je suis d'avis que le problème consistant à voir quelles dépenses constituent, au sens du paragraphe 2 de l'article 17, des « dépenses de l'Organisation » ne peut être résolu qu'en mettant en rapport ledit paragraphe avec le paragraphe 1^{er} du même article 17. Le lien existant entre les deux premiers paragraphes de l'article 17 démontre, à mon avis, que les « dépenses de l'Organisation », dont parle le paragraphe 2, ne peuvent être que les dépenses que l'Assemblée générale a autorisées en approuvant le budget aux termes du paragraphe 1^{er}.

L'expression « budget » employée au paragraphe 1^{er}, n'étant accompagnée d'aucune limitation (comme celle qui se trouve au

4. The question submitted to the Court is whether the expenditures authorized in certain General Assembly resolutions constitute "expenses of the Organization". Reference is made to paragraph 2 of Article 17 of the Charter. This reference defines the subject of the question submitted to the Court, and means that an affirmative reply to the question implies the following consequences: (1) that the expenses referred to must be borne by the Members; (2) that the General Assembly is empowered to apportion those expenses among the Members.

The General Assembly has in fact adopted resolutions in which the expenses in question have been apportioned among the Members. The Court however has not to pronounce either on the validity or on the effects of such resolutions, because the question submitted to it relates to a point logically prior to the apportionment; it is directed solely to the characterization of the expenditures as expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2.

Such being the problem submitted to the Court, it is not possible to envisage its settlement by saying that it is for the Assembly to decide whether an expenditure is or is not an expense of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, and that in the present case the Assembly has expressly or impliedly so characterized the expenditures relating to the Emergency Force and the operations in the Congo. Indeed, even if the view were taken that the General Assembly's characterization of an expenditure as an expense of the Organization within the meaning of paragraph 2 of Article 17 is in any case final and binding upon the Members, and that the Members have consequently no possibility of disputing the validity of such characterization by alleging its non-conformity with the rules of the Charter, such a view would not prevent the Court from verifying whether the General Assembly's express or implied characterization of the expenses relating to the Emergency Force and the operations in the Congo is correct or not. This is for the very simple reason that it is precisely such verification which constitutes the subject of the request for advisory opinion made by the Assembly itself to the Court.

5. I am of the view that the question of what expenditures constitute "expenses of the Organization" within the meaning of Article 17, paragraph 2, can be answered only by taking that paragraph in relation with paragraph 1 of the same Article 17. The link between the two first paragraphs of Article 17 shows in my view that the "expenses of the Organization" referred to in paragraph 2 can be only expenditures which the General Assembly has authorized when approving the budget under paragraph 1.

The term "budget" used in paragraph 1 is not accompanied by any restriction (such as that in paragraph 3, which refers to the

paragraphe 3, qui, à propos des institutions spécialisées, parle de « budgets administratifs », doit être entendue de la façon la plus large. Elle indique tous les budgets de l'Organisation: non seulement les budgets ordinaires ou administratifs, mais aussi les budgets extraordinaires. C'est que le paragraphe 1^{er} de l'article 17 confère à l'Assemblée une compétence générale et exclusive en matière budgétaire.

Il s'ensuit que les « dépenses de l'Organisation », dont parle le paragraphe 2, sont toutes les dépenses que l'Assemblée générale a autorisées de quelque façon que ce soit, en approuvant le budget aux termes du paragraphe 1^{er}. Et je n'ai pas besoin de répéter que l'autorisation d'une dépense peut résulter implicitement de la résolution par laquelle l'Assemblée générale fixe la répartition de la même dépense entre les Membres.

6. Il est cependant bien sûr que, d'après le même paragraphe 1^{er} de l'article 17, l'Assemblée générale, en approuvant le budget, ne peut agir d'une manière arbitraire. Elle ne peut qu'autoriser certaines dépenses: c'est-à-dire les dépenses qui intéressent d'une certaine façon l'Organisation. On voit par là qu'il y a une notion de dépenses de l'Organisation qu'il faut considérer sous-jacente au paragraphe 1^{er}.

Il faut toutefois faire remarquer que les deux notions de dépenses de l'Organisation, celle qui est implicite au paragraphe 1^{er} et celle qui est expressément employée au paragraphe 2, sont différentes. La première indique les dépenses qui peuvent être autorisées par l'Assemblée; la deuxième indique les dépenses qui sont à la charge des Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée. Non seulement les deux notions ont des buts différents, mais elles se réfèrent à des objets qui ne coïncident pas, malgré le rapport existant entre les deux premiers paragraphes de l'article 17. La notion de « dépenses de l'Organisation », expressément employée au paragraphe 2 pour indiquer les dépenses qui sont à la charge des Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale, se réfère, non pas aux dépenses que l'Assemblée *peut* autoriser, mais plutôt aux dépenses qui, *en fait*, ont été autorisées par l'Assemblée.

Or le problème soumis à la Cour consiste uniquement à voir si des dépenses données constituent ou non des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17. Le problème ne concerne pas (ou, tout au moins, il ne concerne pas directement) l'autre notion de dépenses de l'Organisation à laquelle le paragraphe 1^{er} du même article 17 se réfère implicitement, c'est-à-dire les dépenses qui peuvent être autorisées par l'Assemblée générale.

J'ai dit que les « dépenses de l'Organisation », dont parle le paragraphe 2 de l'article 17, sont les dépenses que l'Assemblée générale a autorisées en approuvant le budget aux termes du paragraphe 1^{er} du même article. Mais de cette façon le problème dont la Cour est saisie est loin d'être résolu. C'est que, lorsqu'on parle

“administrative budgets” of the specialized agencies), and must be understood in the widest sense. It means all the budgets of the Organization—not only the ordinary or administrative budgets, but also the extraordinary budgets. The fact is that paragraph 1 of Article 17 confers on the Assembly a general and exclusive competence in budgetary matters.

It follows that the “expenses of the Organization” referred to in paragraph 2 are all the expenditures which the General Assembly has authorized in any way whatever when approving the budget under paragraph 1. I have no need to repeat that authorization of an expenditure may be the inferential result of the resolution in which the General Assembly apportions that expense among the Members.

6. It is however quite clear that according to paragraph 1 of Article 17 the General Assembly may not act in an arbitrary manner when it approves the budget. It can authorize only certain expenditures, that is to say, expenditures which are concerned in some way with the Organization. It can be seen from this that there is a concept of expenses of the Organization which must be regarded as underlying paragraph 1.

It must be observed, however, that the two concepts of expenses of the Organization, that implicit in paragraph 1 and that which is used in terms in paragraph 2, are different. The first indicates the expenses which may be authorized by the Assembly, the second indicates the expenses which are to be borne by the Members as apportioned by the Assembly. Not only do the two concepts have different purposes, but they refer to subjects which are not coincidental, in spite of the relationship between the first two paragraphs of Article 17. The concept of “expenses of the Organization” which is used in terms in paragraph 2 to indicate the expenses which are to be borne by the Members as apportioned by the General Assembly relates not to the expenses which the Assembly *may* authorize but rather to the expenses which have *in fact* been authorized by the Assembly.

The question submitted to the Court is only whether certain expenditures do or do not constitute “expenses of the Organization” within the meaning of Article 17, paragraph 2. The question does not relate (or at any rate does not directly relate) to the other concept of expenses of the Organization implicitly referred to in paragraph 1 of Article 17, that is to say, the expenses which may be authorized by the General Assembly.

I have said that the “expenses of the Organization” referred to in Article 17, paragraph 2, are the expenditures which the General Assembly has authorized when approving the budget under paragraph 1 of that Article. But this is far from disposing of the question referred to the Court. The term approval of the budget (and

d'approbation du budget (et, par conséquent, d'autorisation de dépenses), on ne peut indiquer par là qu'une approbation *valable*. Il s'ensuit que la qualification d'une dépense comme dépense de l'Organisation, au sens de l'article 17, paragraphe 2, présuppose nécessairement la validité de la résolution de l'Assemblée générale par laquelle la même dépense a été autorisée.

Mais on pourrait se demander: faut-il s'arrêter au problème de la validité de l'autorisation de la dépense ou bien faut-il remonter plus en arrière et examiner aussi la validité des actes éventuels de l'Organisation qui ont décidé ou recommandé l'activité à laquelle la dépense autorisée se réfère? En d'autres termes, pour ce qui est du cas d'espèce, on pourrait se demander s'il faut examiner aussi la validité des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité par lesquelles la Force d'urgence a été créée et les opérations au Congo ont été décidées. En outre, étant donné que la Force d'urgence a été créée par une résolution adoptée par l'Assemblée générale en application de la résolution du 3 novembre 1950 (Union pour le maintien de la paix), on pourrait se demander si même la validité de cette dernière résolution doit être vérifiée.

Comme on le voit, un problème assez délicat se pose: c'est le problème de la validité des actes de l'Organisation des Nations Unies. Je suis d'avis qu'un tel problème ne pourrait être évité, tout au moins pour ce qui concerne les résolutions par lesquelles l'Assemblée générale a autorisé les dépenses dont il s'agit. On verra par la suite si et de quelle façon il faudra considérer aussi la validité des résolutions antérieures.

7. Les règles par lesquelles, dans un ordre juridique quelconque, le problème de la validité des actes juridiques est envisagé, se trouvent en face de deux exigences différentes. Il y a, d'un côté, l'exigence de la *légalité*, c'est-à-dire de la conformité de l'acte avec la règle de droit. Une considération exclusive d'une telle exigence aboutirait à la conséquence de nier toute valeur à un acte qui ne serait pas en conformité avec la règle de droit. Mais il y a, d'autre part, l'exigence de la *certitude*; exigence qui serait sacrifiée d'une façon très grave si l'on admettait la possibilité de contester de tout temps la validité d'un acte juridique, en alléguant la non-conformité du même acte avec la règle de droit.

Une conciliation heureuse entre les deux exigences opposées que je viens d'indiquer a été réalisée dans les ordres juridiques étatiques: en particulier, pour ce qui concerne les actes des autorités publiques et, encore plus particulièrement, pour ce qui concerne les actes administratifs.

Il faut, tout d'abord, remarquer que, dans le droit étatique, il y a toute une série de cas où la non-conformité de l'acte avec la règle de droit ne constitue qu'une simple irrégularité n'ayant aucune conséquence sur la validité de l'acte. Mais il y a des cas plus graves où ladite non-conformité entraîne, au contraire, l'invalidité de l'acte. Une telle invalidité peut bien consister dans la *nullité absolue*: nul-

hence authorization of expenses) can be used to indicate only *valid* approval. It follows that to characterize an expenditure as an expense of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, necessarily presupposes the validity of the General Assembly resolution in which that expenditure was authorized.

But the question may arise whether it is sufficient to stop short at the problem of the validity of the authorization of the expenditure, or whether it is necessary to go further back and examine also the validity of any acts of the Organization which decided on or recommended the activity to which the authorized expenditure relates. In other words, in the present case, the question may arise whether it is also necessary to examine the validity of the General Assembly and Security Council resolutions establishing the Emergency Force and deciding on the operations in the Congo. Moreover, since the Emergency Force was established by a resolution adopted by the General Assembly in pursuance of the Uniting for Peace resolution of 3 November 1950, the question may even arise whether the validity of that resolution also must be verified.

As will be seen, this raises the rather delicate problem of the validity of the acts of the United Nations. It is my view that this problem cannot be avoided at least as far as the resolutions in which the General Assembly authorized the expenditures in question are concerned. It will be seen later if and how consideration also has to be given to the validity of the earlier resolutions.

7. The rules under which in any legal system the problem of the validity of legal acts is considered face two different requirements. On the one hand there is the requirement of *legality*, that is to say, conformity of the act with the legal rule. Exclusive consideration of that requirement would have as its consequence the denial of any value to an act not in conformity with the legal rule. On the other hand, however, there is the requirement of *certainty*, which would be very seriously jeopardized if the validity of a legal act were at all times open to challenge on the ground of its non-conformity with the legal rule.

The two opposed requirements which I have indicated have been happily reconciled in national legal systems, particularly as regards the acts of public authorities and, even more so, as regards administrative acts.

It must first of all be observed that in municipal law there are a whole number of cases in which the non-conformity of an act with the legal rule constitutes a mere irregularity having no effect on the validity of the act. But there are more serious cases where lack of conformity, on the contrary, entails the invalidity of the act. Such invalidity may well constitute *absolute nullity*, operating

lité opérant de plein droit, de sorte que l'acte qui en est frappé ne produit pas d'effets juridiques. Toutefois, dans le droit étatique, les cas de nullité absolue ont un caractère tout à fait exceptionnel. En général, l'invalidité des actes du droit étatique, en particulier des actes administratifs, consiste, non pas dans la nullité (nullité absolue), mais plutôt dans l'*annulabilité* de l'acte. L'acte annulable est un acte qui, malgré les vices dont il est entaché, produit tous ses effets aussi longtemps qu'il n'est pas annulé par l'organe compétent. Ce n'est qu'en conséquence de l'annulation que l'acte perd, d'une façon rétroactive, son efficacité. Cette configuration, dans le droit interne, de l'invalidité de l'acte administratif comme annulabilité est étroitement liée avec le système des moyens ouverts par le même droit interne contre l'illégitimité des actes administratifs; moyens qui doivent être utilisés dans des formes données et dans un délai déterminé.

Il s'ensuit qu'un acte administratif, bien qu'entaché d'un vice de telle nature à en entraîner l'invalidité, peut, malgré cela, produire tous les effets qui sont propres d'un acte entièrement valable: non seulement des effets provisoires, mais bien aussi des effets permanents. Cela arrive, en premier lieu, toutes les fois que les moyens admis ne sont pas utilisés dans les formes et les délais prescrits. La même chose arrive, en deuxième lieu, lorsque l'organe compétent pour le contrôle, bien que régulièrement saisi, ne reconnaît pas le vice dont l'acte est objectivement entaché. C'est justement en prescrivant, d'un côté, des formes et des délais, dans lesquels doivent être utilisés les moyens admis contre les actes illégitimes, et en donnant, d'un autre côté, un caractère définitif au contrôle exercé par l'autorité compétente que le droit interne assure, d'une manière satisfaisante, la réalisation de l'exigence de la certitude par rapport aux situations juridiques découlant des actes administratifs.

8. Pour ce qui concerne les actes des organisations internationales, en particulier les actes de l'Organisation des Nations Unies, il n'y a rien qui puisse être comparé avec les remèdes admis par le droit interne par rapport aux actes administratifs. La conséquence en est que la notion d'annulabilité n'a aucune possibilité d'être appliquée aux actes de l'Organisation des Nations Unies. Si un acte émis par un organe des Nations Unies doit être considéré comme un acte invalide, une telle invalidité ne pourrait consister que dans la *nullité absolue* de l'acte. En d'autres termes, par rapport aux actes de l'Organisation il n'y a que deux alternatives possibles: ou bien il s'agit d'un acte tout à fait valable, ou bien il s'agit d'un acte absolument nul, parce que justement la nullité absolue constitue la seule forme dans laquelle l'invalidité d'un acte de l'Organisation peut se présenter. Un acte de l'Organisation qui serait considéré comme invalide, justement parce qu'il s'agirait d'un acte absolument nul, serait un acte ne produisant pas d'effets juridiques. L'inefficacité d'un tel acte pourrait être de tout temps invoquée et constatée.

ipso jure, so that the act which it affects produces no legal effects. However, in municipal law cases of absolute nullity are of a quite exceptional character. In general, the invalidity of acts in municipal law, and in particular administrative acts, involves not the nullity (absolute nullity), but rather the *voidability* of the act. A voidable act is an act which, in spite of the defects by which it is vitiated, produces all its effects as long as it is not annulled by the competent organ. It is only as a result of being annulled that the act loses, retroactively, its effectiveness. This aspect of invalidity of an administrative act as voidability in municipal law is closely linked with the system of the means of recourse open in such municipal law against the illegitimacy of administrative acts, and which have to be used in a prescribed form and within a fixed time-limit.

It follows that an administrative act, even though vitiated by a defect of such a nature as to entail invalidity, may in spite of that produce all the effects proper to a completely valid act: not only temporary, but also permanent, effects. First, this occurs wherever the existing remedies are not made use of in the manner and within the time-limits prescribed. Secondly, the same occurs when the competent supervisory organ, although the matter has been properly referred to it, does not recognize the defect by which the act is objectively vitiated. It is precisely by prescribing on the one hand forms and time-limits in which the existing remedies against illegitimate acts may be sought, and by conferring on the other hand finality on the supervision exercised by the competent authority, that municipal law ensures that the requirement of certainty in connection with legal situations arising from administrative acts shall be satisfactorily met.

8. In the case of acts of international organizations, and in particular the acts of the United Nations, there is nothing comparable to the remedies existing in domestic law in connection with administrative acts. The consequence of this is that there is no possibility of applying the concept of voidability to the acts of the United Nations. If an act of an organ of the United Nations had to be considered as an invalid act, such invalidity could constitute only the *absolute nullity* of the act. In other words, there are only two alternatives for the acts of the Organization: either the act is fully valid, or it is an absolute nullity, because absolute nullity is the only form in which invalidity of an act of the Organization can occur. An act of the Organization considered as invalid would be an act which had no legal effects, precisely because it would be an absolute nullity. The lack of effect of such an act could be alleged and a finding in that sense obtained at any time.

Il faut bien reconnaître qu'il peut y avoir des cas où un acte de l'Organisation devrait être considéré comme invalide et, partant, comme absolument nul, avec les conséquences assez graves que je viens d'indiquer. Le problème consiste à établir quels sont ces cas. Comme on le voit, il s'agit là d'un problème d'interprétation des règles qui fixent les conditions de l'acte juridique ayant le caractère de conditions nécessaires: c'est-à-dire les conditions dont le défaut constitue un vice essentiel, qui entraîne l'invalidité de l'acte.

Pour résoudre un tel problème d'interprétation, il ne faut jamais perdre de vue le caractère et la portée de l'invalidité à reconnaître éventuellement à un acte de l'Organisation, invalidité consistant, comme on l'a vu, dans la nullité absolue et non pas dans l'annulabilité de l'acte. Cela empêche de donner aux conditions de validité des actes de l'Organisation une extension pareille à celle des conditions de validité des actes du droit étatique, en particulier des actes administratifs. Si, en négligeant la différence de nature entre l'invalidité des actes internes administratifs (annulabilité) et l'invalidité des actes de l'Organisation des Nations Unies (nullité absolue), on donnait la même extension aux conditions de validité de l'une et de l'autre de ces deux catégories d'actes, on aboutirait à des conséquences bien graves quant à la certitude des situations juridiques découlant des actes de l'Organisation. L'efficacité de ces actes serait exposée à une incertitude perpétuelle; cela justement à raison du défaut, par rapport aux actes de l'Organisation, des moyens par lesquels les exigences de la certitude sont assurées par rapport aux actes administratifs du droit interne.

Tout cela oblige d'interpréter d'une façon très restrictive les règles par lesquelles les conditions de validité des actes de l'Organisation sont fixées et, par conséquent, de considérer, dans une large mesure, la non-conformité de l'acte avec la règle de droit comme une simple irrégularité n'ayant aucune conséquence sur la validité de l'acte. C'est seulement dans les cas d'une gravité particulière qu'un acte de l'Organisation pourrait être considéré comme un acte invalide et, par conséquent, absolument nul. On pourrait faire l'exemple d'une résolution qui n'aurait pas obtenu la majorité requise ou d'une résolution entachée d'excès de pouvoir évident (telle, notamment, une résolution ayant un objet tout à fait étranger aux buts de l'Organisation).

Les choses se passent autrement dans le cas, par exemple, de violation des règles de compétence. La violation de ces règles entraîne, dans le droit interne, l'invalidité de l'acte sous la forme habituelle de l'annulabilité. Pour les raisons que j'ai indiquées, la violation des règles de compétence par un organe des Nations Unies ne peut entraîner l'annulabilité de l'acte; mais la même violation ne produit pas non plus la conséquence beaucoup plus grave de la nullité absolue de l'acte. Cela signifie que la non-conformité de l'acte avec les règles de compétence n'a aucune influence sur la

It must be recognized that there may be cases in which an act of the Organization would have to be considered as invalid, and therefore as an absolute nullity, with the rather serious consequences which I have just indicated. The problem is to determine what these cases are. As will be seen, this is a question of construction of the rules determining the conditions for a legal act which are of the nature of absolute requirements, that is to say where failure to satisfy the condition constitutes an essential defect involving the invalidity of the act.

In dealing with such a question of construction, the nature and significance of the invalidity which may be held to attach to an act of the Organization must never be lost sight of, such invalidity constituting, as has been seen, the absolute nullity and not the voidability of the act. This prevents the conditions for the validity of acts of the Organization being given an extension similar to that of the conditions for the validity of acts under municipal law, and in particular administrative acts. If, ignoring the difference between the nature of the invalidity of domestic administrative acts (voidability) and the nature of the invalidity of acts of the United Nations (absolute nullity), the same extension were given to the conditions for the validity of both these classes of act, very serious consequences would result for the certainty of the legal situations arising from the acts of the Organization. The effectiveness of such acts would be laid open to perpetual uncertainty, because of the lack in the case of acts of the Organization of the means by which the need for certainty is satisfied in connection with administrative acts under domestic law.

This makes it necessary to put a very strict construction on the rules by which the conditions for the validity of acts of the Organization are determined, and hence to regard to a large extent the non-conformity of the act with a legal rule as a mere irregularity having no effect on the validity of the act. It is only in especially serious cases that an act of the Organization could be regarded as invalid, and hence an absolute nullity. Examples might be a resolution which had not obtained the required majority, or a resolution vitiated by a manifest *excès de pouvoir* (such as, in particular, a resolution the subject of which had nothing to do with the purposes of the Organization).

It is otherwise in the case, for example, of violation of the rules governing competence. The violation of such rules in domestic law involves the invalidity of the act in the usual form of voidability. For the reasons I have given, the violation of the rules concerning competence by an organ of the United Nations cannot entail the voidability of the act; but the same violation does not have the much more serious effect of the absolute nullity of the act. This means that the failure of the act to conform to the rules concerning competence has no influence on the validity of the act, which

validité de l'acte; ce qui revient à dire que chaque organe des Nations Unies est juge de sa propre compétence.

9. Une application restrictive de la notion d'invalidité par rapport aux résolutions par lesquelles l'Assemblée générale a autorisé les dépenses dont il s'agit dans le cas d'espèce doit amener, à mon avis, à une conclusion affirmant la pleine validité de telles résolutions.

On a déjà dit que l'Assemblée générale ne peut agir, en cette matière, d'une façon arbitraire. L'Assemblée est liée par les règles de la Charte, règles qu'elle doit interpréter et appliquer d'une façon correcte. En vertu de ces règles, la même Assemblée est tenue d'établir et d'évaluer correctement un ensemble de circonstances de fait. Elle doit, en outre, vérifier la validité des résolutions des différents organes des Nations Unies concernant l'activité à laquelle se réfère la dépense qu'il s'agit d'autoriser ou de ne pas autoriser; cela en conformité, bien entendu, avec les critères très restrictifs que l'on a indiqués.

Mais une chose est de dire que l'Assemblée est liée par les règles de la Charte et par la réalité des situations de fait ou de droit auxquelles ces règles se réfèrent. Autre chose serait de dire qu'une telle obligation, pour l'Assemblée générale, trouve sa sanction dans l'invalidité de la résolution de l'Assemblée qui serait en contraste avec ladite obligation. Pour affirmer cela, il serait nécessaire de démontrer que la règle de droit visant l'approbation du budget et, par conséquent, l'autorisation des dépenses par l'Assemblée générale (règle qui se dégage de l'article 17, paragraphe 1^{er}, de la Charte) subordonne la validité de la résolution de l'Assemblée tant à la conformité de la même résolution avec les dispositions de la Charte qu'à l'exactitude de la vérification, par l'Assemblée, des situations de fait ou de droit ayant une importance quelconque en cette matière. Or je suis d'avis que cela n'est pas possible.

A mon avis, il n'est pas possible de penser que la Charte laisse à chaque État Membre la possibilité de contester de tout temps qu'une résolution de l'Assemblée autorisant une dépense donnée n'a jamais produit un effet juridique quelconque; cela en alléguant que la même résolution est fondée sur une interprétation erronée de la Charte ou bien sur une vérification incorrecte d'une certaine situation de fait ou de droit. Il faut penser, au contraire, que la Charte confère à la résolution de l'Assemblée une valeur définitive, indépendamment des motifs, plus ou moins corrects, sur lesquels la même résolution est fondée. Cela même dans le domaine dans lequel l'Assemblée ne jouit pas d'un véritable pouvoir discrétionnaire.

10. Une fois reconnue la validité des résolutions par lesquelles l'Assemblée générale a autorisé les dépenses concernant la Force d'urgence et les opérations au Congo, on voit qu'un problème de validité ne se pose pas du tout par rapport aux résolutions qui sont

amounts to saying that each organ of the United Nations is the judge of its own competence.

9. The restrictive application of the concept of invalidity to the resolutions in which the General Assembly authorized the expenditures in question in this case must in my view lead to a conclusion upholding the full validity of those resolutions.

It has already been said that the General Assembly may not in this field act in an arbitrary way. The Assembly is bound by the provisions of the Charter which it must interpret and apply correctly. Under these rules, the Assembly is required to establish and appreciate correctly a body of factual circumstances. It must also verify the validity of the resolutions of the different United Nations organs concerning the activity to which the expenditure to be authorized or not relates; this naturally has to be done in accordance with the very restrictive criteria indicated above.

However, it is one thing to say that the General Assembly is bound by the rules of the Charter and by the actual facts or legal situations to which those rules relate; it would be quite another to say that this obligation on the General Assembly has its sanction in the invalidity of resolutions of the Assembly not in conformity with that obligation. For the latter it would be necessary to show that the legal rule concerning the approval of the budget and hence authorization of expenses by the General Assembly (the rule arising from Article 17, paragraph 1, of the Charter) makes the validity of the Assembly's resolution dependent both on conformity of the resolution with the provisions of the Charter and on the correctness of the Assembly's ascertainment of situations of fact or of law in any way relevant. It is my view that this is not possible.

In my view it is not possible to suppose that the Charter leaves it open to any State Member to claim at any time that an Assembly resolution authorizing a particular expense has never had any legal effect whatever, on the ground that the resolution is based on a wrong interpretation of the Charter or an incorrect ascertainment of situations of fact or of law. It must on the contrary be supposed that the Charter confers finality on the Assembly's resolution irrespective of the reasons, whether they are correct or not, on which the resolution is based; and this must be so even in a field in which the Assembly does not have true discretionary power.

10. Once the validity of the resolutions in which the General Assembly authorized the expenditures relating to the Emergency Force and the operations in the Congo has been recognized, it will be seen that the question of validity does not arise at all in connec-

présupposées par les résolutions que je viens d'indiquer : à savoir, par rapport aux résolutions par lesquelles l'Assemblée générale a créé la Force d'urgence et le Conseil de Sécurité a décidé les opérations au Congo.

Si l'on voulait examiner le problème de la validité de ces dernières résolutions d'une façon autonome et dans ses termes généraux, c'est-à-dire par rapport à tous les effets que les mêmes résolutions visent à produire, il faudrait le résoudre par l'affirmative ; cela pour des raisons analogues à celles que j'ai indiquées à propos de la validité des résolutions de l'Assemblée autorisant les dépenses. Mais le problème de la validité des résolutions, que l'on pourrait nommer de base, ne se pose pas du tout pour la solution de la question soumise à la Cour.

A cette fin, les résolutions de base n'entrent pas en ligne de compte pour ce qui concerne la totalité de leurs effets. Elles ne constituent que des circonstances dont l'Assemblée a dû tenir compte et que la même Assemblée a dû vérifier. Or la vérification de la validité des résolutions de base, accomplie par l'Assemblée aux fins de l'autorisation des dépenses relatives, est, pour ce que j'ai déjà dit, définitive. Par conséquent, on ne peut contester la validité des résolutions de base dans le but de contester la validité des résolutions de l'Assemblée autorisant les dépenses ; cela même dans l'hypothèse (hypothèse qui, à mon avis, doit être écartée) que la validité des résolutions de base, pour ce qui concerne les autres effets de ces résolutions, devrait être niée.

En disant que, pour autoriser une certaine dépense, l'Assemblée générale doit, entre autres choses, vérifier la validité des résolutions concernant l'activité à laquelle la dépense se réfère et qu'une telle vérification est définitive, on ne veut pas dire que l'Assemblée générale exerce un véritable contrôle sur lesdites résolutions. Cela pour la raison que la vérification accomplie par l'Assemblée générale ne concerne pas les résolutions dont il s'agit dans l'ensemble de leurs effets ; elle concerne ces résolutions uniquement en tant que circonstances dont la même Assemblée générale doit tenir compte en vue de l'autorisation de la dépense. Le caractère définitif de ladite vérification n'est qu'un aspect du caractère définitif de l'autorisation de la dépense.

II. Je résume mon raisonnement dans les propositions suivantes :

1) Les « dépenses de l'Organisation », au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte, sont les dépenses qui ont été *valablement* autorisées par l'Assemblée générale aux termes du paragraphe 1^{er} du même article ;

2) Les résolutions, par lesquelles l'Assemblée générale a autorisé les dépenses concernant la Force d'urgence et les opérations au Congo, sont des résolutions *valables*, indépendamment de la validité des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité

tion with the resolutions which are presupposed by those I have just mentioned, that is to say, the resolutions by which the General Assembly established the Emergency Force and the Security Council decided on the operations in the Congo.

If the question of the validity of these latter resolutions were to be examined independently and in general terms, that is to say, as regards all the effects which those resolutions seek to produce, it would have to be answered in the affirmative, for reasons similar to those which I have given in connection with the validity of the General Assembly resolutions authorizing the expenditures. But the problem of the validity of those resolutions, which might be called the basic resolutions, does not arise at all in connection with the answer to be given to the question submitted to the Court.

For the purposes of that question, the basic resolutions have not to be taken into account as regards the totality of their effects. They constitute only circumstances which the Assembly had to have regard to and satisfy itself as to the existence of. For reasons that I have indicated, the examination by the Assembly of the validity of the basic resolutions for the purpose of authorizing the relevant expenses is final. In consequence, the validity of the basic resolutions cannot be challenged with the purpose of challenging the validity of the Assembly resolutions authorizing the expenses; that would be so even on the supposition (which in my view must be dismissed) of the validity of the basic resolutions having to be denied in respect of their other effects.

To say that in order to authorize a particular expenditure the General Assembly must *inter alia* satisfy itself of the validity of the resolutions concerning the activity to which the expenditure relates, and that its judgment is final, does not mean that the General Assembly exercises true supervision over those resolutions. This is because the General Assembly's examination does not relate to the resolutions in question as far as the whole of their effects is concerned, but relates to those resolutions only as a circumstance which the General Assembly has to take into account with a view to authorizing expenditure. The finality of the Assembly's judgment is but an aspect of the finality of the authorization of the expenditure.

11. My reasoning may be summarized in the following propositions:

(1) "Expenses of the Organization", within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter are expenses which have been *validly* authorized by the General Assembly under paragraph 1 of that Article;

(2) The resolutions in which the General Assembly authorized the expenditures relating to the Emergency Force and the operations in the Congo are *valid* resolutions, irrespective of the validity of the General Assembly and Security Council resolutions by which

par lesquelles la Force d'urgence a été créée et les opérations au Congo ont été décidées;

3) Par conséquent, les dépenses concernant la Force d'urgence et les opérations au Congo constituent des « dépenses de l'Organisation », au sens de l'article 17, -paragraphe 2, de la Charte.

(Signé) Gaetano MORELLI.

the Emergency Force was established and the operations in the Congo decided upon;

(3) Consequently, the expenditures relating to the Emergency Force and the operations in the Congo constitute "expenses of the Organization" within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter.

(Signed) Gaetano MORELLI.