

OPINION DISSIDENTE DE M. BASDEVANT

Conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut de la Cour, la requête saisissant celle-ci d'une demande d'avis consultatif doit formuler « en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour » est demandé. C'est dans ces conditions et sur cette base que, selon l'article 65, paragraphe 1^{er}, la Cour « peut donner un avis consultatif ».

Il n'a pas été satisfait à cette disposition.

La demande d'avis part d'une donnée de fait, à savoir l'existence de « dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale ». Telle qu'elle est formulée, la demande d'avis ne détermine pas si la Cour doit partir purement et simplement de l'existence de « dépenses autorisées » ou si elle doit rechercher tout d'abord si lesdites dépenses ont été régulièrement autorisées par l'Assemblée générale. Si la Cour doit partir purement et simplement de l'existence de « dépenses autorisées » la réponse à la question posée paraît assez simple: les dépenses ont été un élément de l'activité des Nations Unies comme telles, elles ont été engagées et effectuées sous leur responsabilité, elles sont devenues par là des dépenses de l'Organisation. Se référer à ce qu'a été l'activité déployée par les Nations Unies en effectuant ces dépenses peut être entendu comme étant le sens dans lequel la demande d'avis a été formulée. Cette demande concerne des dépenses effectuées jusqu'à la fin de 1961. Il n'est rien prévu et encore moins prescrit au sujet des dépenses effectuées à partir du 1^{er} janvier 1962. Rechercher si les premières ont été décidées et autorisées conformément à telle ou telle disposition de la Charte a pu paraître n'avoir pas de portée pratique, ces dépenses ayant été déjà effectuées. La question du financement de ces dépenses, de leur répartition entre les États Membres des Nations Unies, de la contribution à la charge de ceux-ci, se poserait alors mais cette question n'a pas été comprise dans la demande d'avis. Celle-ci peut s'entendre comme demandant à la Cour si les « dépenses autorisées » qui lui sont soumises constituent des « dépenses de l'Organisation ».

Mais la donnée de fait énoncée dans la demande d'avis peut aussi être interprétée comme comprenant une question juridique: les dépenses autorisées auxquelles il est fait référence ont-elles été autorisées de façon régulière? Cette question a pris une grande place dans les débats devant la Cour et, en conséquence, dans l'Avis. En faisant cette constatation, je dois constater par-là même que la demande d'avis, sur ce point essentiel, n'a pas satisfait à l'article 65,

DISSENTING OPINION OF JUDGE BASDEVANT

[Translation]

In accordance with Article 65, paragraph 2, of the Statute of the Court, the request asking the Court to give an advisory opinion must contain "an exact statement of the question upon which an opinion is required". It is in these circumstances and on that basis that, under Article 65, paragraph 1, the Court "may give an advisory opinion".

This provision has not been complied with.

The request for an opinion starts from a given factual element, namely the existence of "expenditures authorized in General Assembly resolutions". As stated the request for an opinion does not determine whether the Court should purely and simply start from the existence of "expenditures authorized" or whether it should first of all ascertain whether those expenditures were properly authorized by the General Assembly. If the Court is purely and simply to start from the existence of "expenditures authorized" the reply to the question put would appear to be fairly simple: the expenditures were an element of the activity of the United Nations as such, they were incurred and made under its responsibility, and they thereby became expenses of the Organization. Reference to the activities of the United Nations in making these expenditures may be understood as being the sense in which the request for an opinion was formulated. This request relates to expenditures made up to the end of 1961. Nothing is contemplated or, still less, expressly stated, as regards expenditures made subsequent to 1 January 1962. An enquiry into whether the former were decided upon and authorized in accordance with a particular provision of the Charter may have seemed to have no practical significance, the expenditures having already been made. The question of the financing of those expenditures, of their apportionment among the States Members of the United Nations, and of the contribution to be borne by them would then arise, but this question has not been included in the request for opinion. That request may be understood as asking the Court whether the "expenditures authorized" which are submitted to it constitute "expenses of the Organization".

But the factual element set forth in the request for opinion may also be construed as including a legal question, namely: were the authorized expenditures referred to authorized in a proper manner? This question occupied a substantial place in the oral proceedings before the Court and, consequently, in the Opinion. In noting this I am by that very fact compelled also to note that the request for opinion did not, on this essential point, comply with Article 65,

paragraphe 2, du Statut qui prescrit de formuler « en termes précis la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé ».

Après cette insuffisance touchant l'indication de la donnée de fait dont la Cour doit partir, la Cour s'est trouvée en présence d'une incertitude, plus grave encore, au cours et à la fin de l'examen auquel elle a été invitée à procéder.

La Cour se trouve invitée à déterminer si les « dépenses autorisées » qui lui ont été soumises méritent la qualification juridique de « dépenses de l'Organisation ». La requête n'énonce aucun critère permettant de préciser cette qualification. Elle se borne à reprendre cette expression en lui ajoutant « au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies ». Ce complément n'apporte rien touchant le sens propre de l'expression invoquée, il énonce seulement les suites que l'Assemblée générale pourra attacher à ces dépenses lorsqu'elle exercera ses pouvoirs de répartition. Par l'expression considérée « dépenses de l'Organisation » ni le paragraphe 2 de l'article 17, ni la requête n'énonce ce qui est compris dans cette expression.

La Cour n'a pas jugé possible de s'en tenir à cette référence. Abordant l'étude de la question juridique qui lui était soumise, la Cour s'est attachée au droit applicable à celle-ci et a porté son examen sur l'article 17 de la Charte dans son entier, en complétant son étude par l'application qui a été faite de cette disposition. La Cour ne s'est pas limitée à la lecture et au commentaire du paragraphe 2 de l'article 17 énoncé dans la demande d'avis. La Cour a ainsi donné la meilleure démonstration que la simple mention du paragraphe 2 de l'article 17 dans la requête ne correspondait pas à l'exigence énoncée dans le paragraphe 2 de l'article 65 du Statut de la Cour qui est de formuler « en termes précis la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé ».

On peut même ajouter que la référence, dans la demande d'avis, du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte paraît avoir été volontairement imprécise. Aucune explication n'est donnée sur ce que l'on doit entendre par « dépenses de l'Organisation ». Il semble que la référence à ces dépenses ne soit faite que pour introduire la référence à la façon dont ces dépenses seront traitées, à la manière de les répartir, d'en supporter la charge. Or cela ne rentre pas dans l'objet de la présente demande d'avis.

En conséquence et à l'encontre de ce qu'annonçait la requête par sa référence au paragraphe 2 de l'article 17, la Cour, sans y être invitée par les termes de la requête, a fait soigneusement place à l'article 17 en son entier, spécialement à son paragraphe premier. Elle y a trouvé la source du pouvoir budgétaire de l'Assemblée générale, de son pouvoir d'examiner et d'approuver des dépenses, et finalement elle s'y est référée pour déterminer ce qu'il faut en-

paragraph 2, of the Statute which requires "an exact statement of the question upon which an opinion is required".

After this inadequacy regarding the indication of the factual element which the Court must take as its point of departure, the Court was faced with an even more serious uncertainty in the course and at the end of the examination which it was invited to undertake.

The Court is in the position of having been invited to determine whether the "expenditures authorized" submitted to it deserve the legal characterization of "expenses of the Organization". The request provides no criterion enabling this characterization to be defined more explicitly. It confines itself to quoting this term and adding "within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations". These additional words add nothing concerning the actual meaning of the term used, but simply set forth the consequences which the General Assembly may attach to these expenses when it comes to exercise its powers of apportionment. In using the term "expenses of the Organization" under consideration neither Article 17, paragraph 2, nor the request state what is comprised in the term.

The Court has not deemed it possible to confine itself to this reference. At the outset of its study of the legal question submitted to it the Court addressed itself to the law applicable to it and examined Article 17 of the Charter as a whole, supplementing its study by the application of which this provision has been the subject. The Court has not confined itself to a reading of and commentary on the paragraph 2 of Article 17 referred to in the request for opinion. The Court has thereby provided the best demonstration of the fact that the mere reference to paragraph 2 of Article 17 in the request did not correspond to the requirement of paragraph 2 of Article 65 of the Statute of the Court which is that there should be "an exact statement of the question upon which an opinion is required".

It may even be added that the reference to paragraph 2 of Article 17 of the Charter in the request for opinion appears to have been deliberately imprecise. No explanation is given as to what must be understood by "expenses of the Organization". It would seem that reference is made to such expenses only to introduce a reference to the manner in which these expenses are to be treated, the manner in which they are to be apportioned and borne. That does not, however, come within the subject of the present request for opinion.

Consequently, and counter to the wording of the request in its reference to Article 17, paragraph 2, the Court, without having been invited to do so by the terms of the request, has carefully given room to Article 17 as a whole, and especially to its first paragraph. In it the Court has found the source of the General Assembly's budgetary power, its power to consider and approve expenses, and finally the Court has had reference to it to determine what must be

tendre par des « dépenses de l'Organisation ». L'interprétation de l'article 17 dans son entier, appuyée par la pratique relevée par la Cour, a pris, dans les motifs de l'avis, une place que ne faisaient pas prévoir les termes de la demande.

Constater cela c'est constater que la demande n'a pas été formulée dans les termes qu'exige le paragraphe 2 de l'article 65 du Statut.

La Cour a adopté une interprétation de la demande d'avis que ses termes ne lui imposaient pas. Partant de cette interprétation sur la base de considérations dont je serais mal fondé à apprécier la valeur, la Cour, s'inspirant de la Charte, de ses dispositions essentielles, de son esprit, des buts des Nations Unies, de la pratique des Nations Unies, s'est attachée essentiellement à la compétence budgétaire conférée à l'Assemblée générale. Cela a conduit la Cour à déclarer que les dépenses qui lui avaient été soumises avaient été « autorisées par l'Assemblée générale » d'une manière conforme à la Charte. Si, à l'exemple de la demande d'avis, on veut dire que ces dépenses « constituent des dépenses de l'Organisation » et même ajouter « au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte », ce n'est là qu'une manière de s'exprimer.

J'estime qu'en partant des considérations présentées par la Cour dans les motifs de son Avis, il aurait été préférable que le dispositif de celui-ci ne fût pas repris de la terminologie adoptée dans la requête. La référence qui est faite par celle-ci aux « dépenses de l'Organisation » avec la précision « au sens du paragraphe 2 de l'article 17 » paraît viser la répartition de ces dépenses par l'Assemblée générale et les charges en résultant pour les États Membres. Or ces deux questions ne rentrent pas dans la demande soumise à la Cour.

Un autre point me paraît encore devoir retenir l'attention.

Aux termes de la requête, la demande d'avis ne concerne que les dépenses autorisées qui y sont visées et autorisées jusqu'au 31 décembre 1961. Pour une période que l'on peut qualifier de transitoire, des dépenses ont été autorisées par l'Assemblée générale jusqu'au 30 juin 1962. Rien n'est prévu après cette date.

Ainsi la Cour n'est invitée à n'apporter l'appui de son opinion juridique qu'à l'égard de l'opinion que l'on peut se former après coup sur ce qui a été fait dans le passé. Au contraire la Cour n'est pas invitée à guider les autres organes principaux des Nations Unies sur ce qu'il conviendra de faire à l'égard de leurs entreprises au Congo et dans le domaine de la Force d'urgence. Là où l'on aurait pu obtenir d'un avis demandé à la Cour une collaboration à

understood by "expenses of the Organization". The interpretation of Article 17 as a whole, supported by the practice to which the Court has given attention, has acquired in the reasoning of the Opinion a place which was not to be foreseen from the terms of the request.

To note this is to note that the request was not stated in the terms required by Article 65, paragraph 2, of the Statute.

The Court has adopted an interpretation of the request for opinion which it was not by the terms of that request bound to do. Starting from this interpretation and on the basis of considerations on the cogency of which it would not be fitting for me to express a judgment, the Court, seeking guidance from the Charter, its main provisions, its spirit, the purposes of the United Nations and the practice of the United Nations, has concentrated mainly on the budgetary competence conferred on the General Assembly. This has led the Court to declare that the expenditures submitted to it were "authorized by the General Assembly" in a manner in conformity with the Charter. If, following the example of the request for opinion, it is desired to state that these expenditures "constitute expenses of the Organization" and even to add "within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter", that is only a form of words.

I consider that on the basis of the considerations adduced by the Court in the reasons for its Opinion, it would have been preferable for the wording of the operative provision of the Opinion not to be taken from the terminology used in the request. The reference in the request to "expenses of the Organization" with the further detail "within the meaning of Article 17, paragraph 2" seems to have in mind the apportionment of those expenses by the General Assembly and the burden thereof falling on the States Members. These two questions, however, do not come within the request submitted to the Court.

There is still another point which seems to me to be deserving of attention.

By its terms the request for opinion is concerned only with the authorized expenditures which are referred to in it and which have been authorized up to 31 December 1961. For what may be termed a transitional period, expenditures have been authorized by the General Assembly up to 30 June 1962. After that date no provision has been made.

Thus the Court is invited to give the support of its legal opinion only in respect of the view which may be formed after the event of what has been done in the past. The Court has not, on the other hand, been invited to give guidance to the other principal organs of the United Nations on what should be done in respect of their undertakings in the Congo and in the matter of the Emergency Force. Where it would have been possible to obtain from an opi-

l'œuvre actuelle des Nations Unies, on ne s'est préoccupé d'obtenir d'elle qu'une appréciation rétrospective de ce qui a été fait jusqu'à la fin de 1961.

La demande d'avis n'a pas été formulée en des termes précis qui auraient dû amener la Cour à y répondre et par-là à donner aux autres organes supérieurs des Nations Unies la collaboration qui leur était due de sa part.

Je sortirais de mon rôle si, en me référant au préambule de la résolution 1731 (XVI) de l'Assemblée générale du 20 décembre 1961, je cherchais à entrevoir ce qui aurait pu être fait pour assurer cette collaboration entre les organes principaux des Nations Unies.

J'ai le regret d'avoir à exprimer ma conviction que la demande d'avis n'a pas été présentée de manière régulière. C'est pour ce motif que j'estime ne pouvoir me rallier à l'Avis par lequel la Cour répond à la demande qui lui a été présentée.

(Signé) BASDEVANT.

nion requested of the Court collaboration in the present work of the United Nations, it has been sought to obtain from the Court only a retrospective evaluation of what was done up to the end of 1961.

The request for opinion did not contain that exact statement which should have led the Court to reply to it and thereby to give to the other higher organs of the United Nations the collaboration due to them from it.

I should be departing from my proper role if, by reference to the preamble of General Assembly resolution 1731 (XVI) of 20 December 1961, I sought to divine what might have been done to secure that collaboration between the principal organs of the United Nations.

I regret to have to express my conviction that the request for opinion has not been presented in a proper fashion. It is for this reason that I consider myself unable to concur in the Opinion by which the Court replies to the request submitted to it.

(Signed) BASDEVANT.