

## OPINION DISSIDENTE DE M. MORENO QUINTANA

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

\* \* \*

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

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

\* \* \*

## DISSENTING OPINION OF JUDGE MORENO QUINTANA

*[Translation]*

I greatly regret that I am unable to concur in the advisory opinion given by the majority of my colleagues concerning the financial obligations of Members of the United Nations. It would have been for me a matter of great satisfaction to contribute in the exercise of my judicial function to the most effective realization of the essential purpose of the Organization. But I cannot depart from certain legal concepts which to my mind are of cardinal importance for the interpretation of the Charter; they are those which, in the present case, preclude the Court from giving the opinion requested of it.

\* \* \*

By its resolution 1731 (XVI) of 20 December 1961 the General Assembly of the United Nations requested of the International Court of Justice an advisory opinion which raises an important question, that of the obligations of Member States in the matter of financing the United Nations operations in the Congo and in the Middle East.

On 12 February 1962 the Secretary-General transmitted to the Court an Introductory Note. Seventeen written statements by Member States were also received by the Court on the question of whether the various expenses incurred by the United Nations in financing its operations in the Congo and in the Gaza strip constitute expenses within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter. Four other written statements were later presented to the Court. A voluminous dossier consisting of five parts was also transmitted to the Court. This dossier contains a large number of documents and two notes which inform the Court of decisively important facts and circumstances, with a view to enabling it to pronounce on the question submitted to it. Such matters are the debates in organs of the United Nations which led the General Assembly to ask the Court for an advisory opinion; the operations undertaken by the United Nations in the Congo (ONUC); the operations of the United Nations Emergency Force in the Middle East (UNEF), the drafting and adoption by the San Francisco Conference in 1945 of Article 17, paragraph 2, of the Charter; and the procedure and practice of the organs of the United Nations in applying that provision.

\* \* \*

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

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

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

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

At the origin of the request for an advisory opinion are the discussions which took place between the fifteen members of the Working Group set up on 21 April 1961 by the General Assembly to examine the administrative and budgetary procedures of the United Nations. A number of views were expressed by these members and by the Secretary-General in the Working Group on the legal nature of the financial obligations arising from peace-keeping operations. Having regard to their divergence, the Working Group advised the General Assembly to ask the Court for an advisory opinion, and the General Assembly decided on the wording of the question.

The question was put in a concrete way by that organ, which recognized that it had need for authoritative legal guidance and listed the General Assembly resolutions on the expenditures incurred through the operations undertaken in pursuance of various resolutions of the Security Council and of the General Assembly itself. The wording of the question, from the standpoint of its legal scope, may be reduced to the following: Do the expenditures authorized by the General Assembly with regard to the operations undertaken by the United Nations in the Congo and Middle East constitute expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter?

The Court has already, from 1948 to 1955, devoted six Advisory Opinions to its task in connection with the interpretation of the Charter. These Opinions were, in a sense, at the foundation of the legal implementation of that instrument. They dealt with the admission of new Members to the United Nations, reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, the competence of the General Assembly for the admission of a State to the United Nations, the international status of South West Africa, the effect of awards of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal and the voting procedure of the General Assembly with regard to the aforementioned territory. The exercise of the Court's advisory jurisdiction which derives from Article 96 of the Charter and from Article 65 of the Statute of the Court—the *interpretatio legis* of the Roman jurists—is growing from year to year. It may soon perhaps become more important than the Court's jurisdiction in contentious proceedings, which does not always satisfy the aspirations of those who would have preferred the tribunal with international jurisdiction to be established on other bases. To say that this new advisory opinion might decide the fate of the United Nations in the years to come would certainly be rash, but it may at least be affirmed that its effects would be far-reaching. It relates to a matter as decisive as that of the financing of the Organization for the achievement of its purpose of maintaining international peace and security.

An egalitarian solution, taking the financing of operations mainly based on military action as being a normal expense of the

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

\* \* \*

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

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

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

Organization to be apportioned among all Member States, seems an attractive one from the point of view of the cause served by the purpose in question. But it does not seem to be very desirable in the light of the small financial resources of a great number of Member States, many of which are under-developed countries. On the other hand, a qualified solution which made such financing an exclusive responsibility of the members of the Security Council would be directed at the States directly committed to that cause. It would perhaps have the disadvantage of limiting all action in this connection out of concern for the financial consequences. That then is the setting today of the question put to the Court. But the latter has to examine the question from the point of view of law and not from the political point of view.

\* \* \*

To situate the context in which the question submitted to the Court arises, it is necessary to go back to the origins of the financial difficulties encountered by the United Nations when it had to assist Member States which asked for the Organization's support with a view to the maintenance of the principal purpose assigned to it by the Charter. A short historical account would seem in any case to be necessary.

In October 1956, an act of aggression was launched against Egypt, a Member State of the United Nations, by three other Member States, two of which were permanent members of the Security Council. Since the lack of agreement among the permanent members prevented the Security Council from fulfilling its essential task, the General Assembly set up an international emergency force (UNEF) and adopted the necessary measures. Seven resolutions of that organ adopted between 1956 and 1958 dealt with the matter. Eight other resolutions, from 1956 to 1960, dealt with the financing of the related operations. The request for an opinion lists these. In short, having regard to the views expressed on several occasions in the competent organs of the United Nations by the Secretary-General, the General Assembly finally took up the position indicated in its resolution 1575 (XV) of 20 December 1960, according to which the amount authorized for the financing of the expenditure on the operations in the Middle East for 1961 would be met by all Member States on the basis of the regular scale of assessment.

Soon after, as a result of the state of anarchy into which the Congo, a new Member of the United Nations, seemed to be falling, in 1960 and 1961 the Security Council adopted five resolutions which decided on operations by the Organization in that country (ONUC); and, in the same years, the General Assembly in its turn adopted four resolutions on the subject. The financing of these operations was the subject, also in 1960 and in 1961, of five resolutions by the General Assembly. All these resolutions are indicated

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

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

\* \* \*

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

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

in the request for opinion. Although the Security Council adopted measures, in the case of the Congo, which it could not take in the case of the Middle East, it did not consider the question of financing them. Lengthy debates began in the Fifth Committee, where various views on the subject were expressed. On 20 December 1960, the General Assembly declared in its resolution 1583 (XV) that the expenses involved in the operations in the Congo constituted expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter, and that the assessment thereof against Member States created binding legal obligations on them to pay their assessed shares.

This historical account shows how, faced with divergent opinions, the General Assembly acted to assure the efficacy of the measures taken by itself or by the Security Council in pursuance of the lofty mission to maintain international peace and security. Are the decisions taken by the General Assembly on the financing of operations in the Middle East and in the Congo binding or not binding on all the Member States of the United Nations and, if they are binding, in what degree? That is what should be examined.

\* \* \*

The Court has received twenty-one written statements by Member States of the United Nations on the question referred to it, in addition to the ample account which the Secretary-General has given in his Introductory Note for the Court. It has also heard oral statements by the representatives of nine States which confirmed the position set forth in their written statements. A further indication of the various positions taken up is also given by the views more than once expressed by the Secretary-General in the Fifth Committee and the Advisory Committee, in his reports to the General Assembly, in the opinions expressed by various delegations at the meetings of the competent organs, and in the legal tone itself of the resolutions of the General Assembly. It is now necessary to extract the substance of the various views, reduce them to common denominators so as to arrive at a summary and a synthesis, and strike the balance.

All this material could be simplistically classified by establishing whether the answer to the question is *yes* or *no*. But such a method would be quite inadequate for the purposes which must be sought. Only a concrete exegesis of the different positions taken up and the grounds on which they are based can furnish a reasonable working basis. From this point of view, and without taking into account certain variants or reservations which have been expressed, four principal contentions can be discerned: an affirmative contention, another contention apparently affirmative but subject to certain definite conditions, a negative contention, and lastly, the contention according to which it is not possible for the Court to pronounce on the question.



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

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

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

As an ideological position, the affirmative contention is the most attractive. It remains to be seen whether it is correct from the legal point of view. It takes the view that the expenses involved in the operations of the United Nations in the Middle East and in the Congo are expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter. Although of a different nature from those covered by the administrative budget, they are normal expenses to ensure the maintenance of international peace and security, the Organization's principal purpose. They are to be borne by all the Member States and should be apportioned among them; all the States are under a legal obligation to pay their share according to the scale of assessment laid down for that budget. The collection of the payments in question is a technical matter of book-keeping which should be solved in some appropriate way: incorporation in the ordinary budget, setting up of an additional budget, or the opening of a special account. Apart from questions of detail, such is the contention upheld by the Secretary-General and adopted, presumably, by the resolutions of the General Assembly, in particular by resolution 1583 (XV) of 20 December 1960. This view is also upheld, in their written statements, by the Governments of Italy, Denmark, the Netherlands, the United States of America, Canada, Japan, Australia, the United Kingdom and Ireland; and also, in the oral proceedings, by the Norwegian Government.

The other affirmative contention nevertheless makes its effectiveness dependent on the fulfilment of certain conditions. It does not dispute the legal basis of the reply to be made to the question, but it attributes a voluntary character to the contributions requested for military operations, and subordinates them to the capacity of the Governments concerned to pay or to the authorization required by their constitutional processes. These various positions were taken in 1959 by certain delegations in the Fifth Committee.

The negative contention derives its main strength from prescriptions concerning the distribution of functions. It comes from the fact that under Articles 11, 39, 41, 42, 43 and 48 of the Charter, any action involving force or the use of armed forces comes within the competence of the Security Council. The General Assembly may make recommendations as to the maintenance of international peace and security, but may not take measures with regard to them. It is therefore for the Security Council and not for the General Assembly to make the necessary financial arrangements for the fulfilment of its specific function. Any decision taken on such a matter should be based on the special agreements between the Security Council and the Member States of the United Nations to which Article 43 of the Charter refers. The expenses referred to in Article 17, paragraph 2, of the Charter are only those of the budget drawn up for the normal activities of the Organization and not

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

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

\* \* \*

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

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

expenses for other activities. It is on those Member States whose action brought about the establishment of a military force that the obligation to contribute to financing it falls. And Member States which have not agreed to the establishment of the force do not have that obligation. This contention was advanced in the Fifth Committee and in various written statements. It is the view taken, in different forms, by the Governments of the Soviet Union, Mexico, India, Upper Volta, Czechoslovakia, Portugal, Spain, South Africa, Byelorussia, Bulgaria, the Ukraine and Romania. It may be deduced from it, in particular as regards the position taken up by the States of the Soviet group, that the legal non-obligation to pay the expenses in question is based not only on the invalidity of the resolutions under which the operations were undertaken, but also on the fact that the expenses are not those referred to in Article 17, paragraph 2. This last argument, as an established fact, would straightway suffice to furnish the reply to the question submitted in the request for an advisory opinion.

A fourth contention is that advanced by France, and deals with a fundamental question of procedure in this matter. In this view the question put to the Court by the request for an opinion was put in an equivocal way. The circumstances in which the Court is being consulted are not such as to make it possible to obtain the legal opinion which is expected of it. These circumstances would tend to involve, by means of a devious procedure, a revision *de facto* of the constitutional rules of the Charter, which would go beyond its letter and spirit. The same point of view was also put forward by South Africa.

\* \* \*

The legal problem for the Court's consideration is, therefore, that of the interpretation of Article 17, paragraph 2, of the Charter, which runs: "The expenses of the Organization shall be borne by the Members as apportioned by the General Assembly." To decide the question, it is necessary to consider various elements of appreciation. These include the general principles which governed the adoption of the text, the scope and significance of the resolutions by which it has been applied, the administrative procedures and practices followed in the matter, the preparatory work which preceded the adoption of the text, and, finally, the exegesis of the text itself. Last of all—unless it is done *ab initio*, that is a question of method—the problem of the competence of the Court to reply to the question as it has been submitted to it must be dealt with.

Does the provision in question, whose scope seems to be of a general nature, apply to *all the expenses* of the Organization or *only to the expenses* related to its normal activities? The phraseology used is ambiguous and leaves ample room for doubt. The provision must clearly have a meaning because it is "within the mean-

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

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

ing of Article 17, paragraph 2, of the Charter" that the General Assembly submits the question to the Court. With this provision must also be linked that of paragraph 1 of the same Article, which refers to the "budget of the Organization". Is by this budget to be understood that relating to normal activities or one including all the expenses, both current and extraordinary, of the Organization? For there is a technical relationship of cause and effect between the budget which authorizes the necessary appropriations and the resulting expenditure. No single conclusion can be drawn from the successive positions adopted by the General Assembly and by the Secretary-General on this problem. For, although the final position adopted by both one and the other seems to be that which has already been put forth, from other documents a different position emerges. In the Secretary-General's Report of 6 November it is stated that every nation providing a unit for UNEF would be responsible for all costs for equipment and salaries while all other costs should be financed outside the normal budget of the United Nations. In its turn the General Assembly, by its resolution 1619 (XV) of 21 April 1961, recognized that "the extraordinary expenses for the United Nations operations in the Congo are essentially different in nature from the expenses of the Organization under the regular budget and that therefore a procedure different from that applied in the case of the regular budget is required for meeting these extraordinary expenses".

It might be considered in the first place, as a starting point for formulating an advisory opinion on the matter, whether an international Organization such as the United Nations does or does not enjoy the financial independence necessary to implement the purposes and principles which are at the basis of its existence. The reply is at once seen to be in the affirmative. This solution was confirmed, though from different situations, in the Advisory Opinions which the Court gave in 1949 on the reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, and again in 1954 on the effect of awards made by the United Nations Administrative Tribunal. It is the necessary consequence of the establishment of an international organization, but it does not however imply that any specific organ should take certain measures, nor that all the expenses must necessarily be borne by all the Members. Nothing stands in the way of an appropriate distribution of responsibilities, obligations and powers. That depends not only upon the degree of interest involved but also on the degree of intervention assigned to each category of Members by the constitutive instrument of the Organization. Each organ has its due function. The implied powers which may derive from the Charter so that the Organization may achieve all its purposes are not to be invoked when explicit powers provide expressly for the eventualities under consideration. The problem, thus stated, seems to focus on the

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

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

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

specific provisions which govern the functioning of the organs and the financial arrangements of the United Nations and not on those provisions laying down its general purposes.

The validity of the resolutions by which the General Assembly and the Security Council undertook operations in the Middle East and in the Congo in the name of the United Nations has been questioned by several delegations, in particular those of Czechoslovakia, the Soviet Union and Byelorussia. Consequently, the expenditure incurred by these operations (authorized by resolutions of the General Assembly) would, in this view, involve no financial obligation for Members of the Organization. From this standpoint it may be inferred that, even if the expenditures in question might by their nature be binding on all the Member States, the latter would nonetheless be relieved from all obligation by virtue of the invalidity of the resolutions at their base. An opposite reasoning is to be found in the opinion expressed in the Fifth Committee in 1961 by the Secretary-General—and this is the opinion of the Netherlands also—namely, that this obligation does exist in view of the fact that the expenditures in question did not relate to action involving force under Article 41 of the Charter, nor to the use of armed forces provided for in Articles 42 and 43, but were expenses for the normal activities of the Organization. The payment of these expenses would thus be an obligation to be borne by all the Members of the United Nations, even when the expenditure involved by the action in question was of an extraordinary nature.

This distinction does not however seem to be well founded. There is no warrant for it in the Charter. Any use of armed forces intended for whatever purpose implies by definition enforcement action, and all expenses other than those in support of the use of such forces—even those for activities which are non-military but which relate to the operation undertaken—partake of the same character. The case of Katanga, which from the end of 1961 until the beginning of the present year has been the scene of events which are a matter of public knowledge, is particularly revealing in this connection. It would be difficult to infer therefrom a conclusion that the United Nations forces did not undertake enforcement action, or that, even if coercive in nature, it did not fall within the purview of Article 11 of the Charter which refers to a "State". When there have been dead and wounded, bombardments on both sides, when civilian populations have paid the price, when a cease-fire and other military agreements have been negotiated between two belligerent groups, it is not easy to evade the analysis of the question of enforcement action by restricting the interpretation to a purely grammatical construction discountenanced in previous decisions of the Court. Nor is it possible to disregard in such a case the action of a belligerent community recognized under international law as possessing a legal personality. And what would be the position if tomorrow Israeli armed forces, renewing the aggression unleashed in 1956 against



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

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

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

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

Egypt, attacked the Gaza strip and obliged the United Nations forces to repel them? Would this be enforcement action or would it not? The facts would speak the answer for themselves. It is then, as laid down in Article 24 of the Charter, for the Security Council and not the General Assembly to exercise the specific powers derived from the maintenance of international peace and security.

The problem discussed by the delegations referred to and by the Secretary-General is in every way of the greatest legal interest with respect to the interpretation of the Charter. In its written statement the French Government makes it an important question from the point of view of the expenses involved. South Africa's written statement makes the same point. This question could have been submitted to the Court as an integral part of the request for an advisory opinion, and as a preliminary question to the one submitted in the present request. But the General Assembly did not see things that way, and has not asked the Court to pronounce on the validity of the resolutions in question nor to say whether the operations launched by the United Nations in the Middle East and in the Congo are a consequence of the normal activity of the Organization, or whether they constitute action involving force or the use of armed forces as provided for in the Charter. The reply to the request which is made to the Court has been restricted and comes exclusively within the ambit of Article 17, paragraph 2. This is a great pity, for it prevents the Court from bringing its judgment to bear on the legally decisive factor in the case and hence perhaps from solving the problem which is put to it for consideration.

As to the procedure and practice followed in budgetary matters by organs of the United Nations in pursuance of the above-mentioned provision of the Charter, it is not to be denied that they are of definite technical importance. They show in what way the regular budget of the Organization is drawn up, how the estimates are approved, and in what way the financial administration is carried out. Important information is also given on other book-keeping aspects and particularly on those concerning the special accounts opened for the United Nations operations in the Middle East and in the Congo. A consequence may be the adoption of an actual stand on the problem at issue; which was the case in respect of the relevant resolutions of the General Assembly. Certainly none of these procedures and practices constitute an application of the law, but they do nonetheless make clear the necessity for a technical separation between the normal administrative expenses of the Organization and those called for by exceptional circumstances.

The preparatory work leading to the adoption of a given text can certainly be very useful when the text is not sufficiently clear. That is obviously not the case with respect to Article 17, paragraph 2, of

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

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

the Charter, which deals without any doubt with the expenses of the Organization. But to what expenses does it refer, since it does not limit them to certain expenses only nor does it include them all? For it was stressed in the debates of the special committee of the San Francisco Conference that the General Assembly was the only organ of the United Nations authorized to approve the budget of the Organization, that the expenses were to be borne by its Members, that the General Assembly should fix the scale of contributions, etc. None of these arguments however constitutes a decisive factor for solving the present case. They may be used to support either a liberal or a restrictive construction. From the work of the San Francisco Conference, a conclusion *a contrario sensu* might however be inferred from what was said as to the application of the sanction provided for by Article 19 of the Charter, namely that if expenditures of the kind under discussion do not involve the application of the sanction in question they are not the expenses mentioned in Article 17, paragraph 2. The reply requested from the Court remains essentially a question of interpretation and, therefore, of legal exegesis.

What did Article 17, paragraph 2, of the Charter intend to mean when it laid down that the expenses of the Organization shall be borne by its Members? This paragraph certainly did not intend to make any innovation in the matter, but rather to lay down a rule common to almost all types of international organization. It would be difficult to find any international organization where all the members benefited and only some of them bore the expenses. The Article has a general bearing which does not seem to discriminate between different types of expenditure, and the saying *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* would in any case be applicable to it. But the least expert mind is inclined to understand that only normal expenses are meant, that is to say those that are indispensable in any organization—in other words, the administrative expenses which are those that could not be dispensed with without the organization disappearing. For, if it were not so, and if all the Member States of the United Nations were obliged to bear burdens over and above the responsibility to which they had committed themselves, then the financial power of the Organization would be substituted for the national powers of each of its Members. It is established that the United Nations is not a super-State, as the Court affirmed in its Advisory Opinion on the reparation for injuries suffered in the service of the United Nations (see *I.C.J. Reports 1949*, p. 179). The Organization is an association of States with a view to the achievement of certain common purposes, and of which the constitutive instrument recognizes the sovereign equality. All other expenditure, such as that deriving from the exercise of functions proper to each organ of the United Nations, has its own particular regulations governing it, and does not appear to have been con-

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

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

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

\* \* \*

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

sidered in the request for an advisory opinion. This point is particularly applicable to the circumstances under which the special agreements mentioned in Article 43 of the Charter are drawn up.

In Article 23 the Charter provides for two categories of Members in the composition of the Security Council: the permanent Members and the non-permanent Members. The permanent Members have a seat on the Council *ad vitam societatis*; the non-permanent Members act for the duration of their mandate as though they were permanent Members, apart from the right of *veto*. According to Article 24 of the Charter, the Security Council has the "primary responsibility for the maintenance of international peace and security". The responsibility is conferred by all the other Members on whose behalf the Security Council acts and it supposes a mandate of honour which cannot be renounced or revoked as far as the permanent Members are concerned; it is at the very basis of the United Nations. Article 106 of the Charter makes this point particularly clear: it lays on the parties to the 1943 Four-Nation Declaration, and France, pending the coming into force of the special agreements referred to in Article 43, the responsibility for "such joint action on behalf of the Organization as may be necessary for the purpose of maintaining international peace and security". This task is incumbent, first of all, upon this limited group of States, next on the Members of the Security Council and not on the other Members of the Organization. The reference could not be clearer. But such a privilege would seem also to have its counterpart. The exercise of the right to administer world affairs goes together with the duty of furnishing the necessary means for the accomplishment of that duty. It is therefore the obligation of the Members of the Security Council to pay the expenses incurred by such operations as those in the Middle East and the Congo.

Hence, a legal interpretation of the provision in question leads to the view that the expenses referred to in Article 17, paragraph 2, of the Charter are the current administrative expenses of the Organization, and not other expenditure such as that resulting from the undertaking of operations by military forces.

\* \* \*

With regard to the request which is made for an advisory opinion from the Court there are three solutions which the Court may consider. For the circumstances in which the matter has been referred to the Court require a prior decision as to its competence in the case. It cannot be denied that an advisory opinion by the Court must be of utility to the United Nations. The request in fact excludes from the opinion requested the question of the validity of the basic resolutions in which the General Assembly decided to undertake the operations in the Middle East and in the Congo, and

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

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

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

that of the resolutions authorizing the relevant expenditures. That can clearly constitute a serious obstacle to the fulfilment of its judicial task by the Court. The Court might therefore deliver its opinion in a purely formal fashion in view of the limited frame of reference of the request; deliver an opinion on the substance while nonetheless analysing the validity of the resolutions in question; or, again, might say that the circumstances in which the request has been made prevent the Court from delivering the opinion which is expected of it. This is a question of procedure which, connected with the much more important problem of the Court's competence in the matter, must be solved at the outset.

If the Court should deliver in a formal manner the Opinion requested, it should, as it were, start from the idea that the expenditures in question were validly authorized by the General Assembly. Their validity derived from the vote of two thirds of the Members would dispense the Court from deciding the question of the validity of the resolutions which were at the base of the military operations. In that case the question would be a clearly defined legal one. In its Advisory Opinion on the conditions of admission of a State to membership in the United Nations the Court stated: "To determine the meaning of a treaty provision—to determine, as in this case, the character (exhaustive or otherwise) of the conditions for admission stated therein—is a problem of interpretation and consequently a legal question" (see *I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61). But this would be in any case a very incomplete background for a judgment, owing to the absence of the legal analysis required by the circumstances of the case. An opinion given under these conditions would also be of a nature to distort the legal aspects of the case. The Court would, despite itself, be making itself the intermediary for an affirmative or a negative solution, which would however rest on a hypothetical basis only. Its opinion would therefore be of but trifling help to the United Nations in the fulfilment of its purposes. The Court's prestige would suffer, and the Organization would derive no practical benefit.

If the Court chose to deliver a reply of substance, it would have to pronounce on both the intrinsic and formal validity of the resolutions involved. That would amount to passing judgment on a politico-legal phenomenon by virtue of which the General Assembly, naving in view the effectiveness of the pacifist system of the Charter, has in recent years substituted itself for the function assigned to the Security Council. Although Article 18 of the Charter lists the "important questions" which are the subject of "decisions" of the General Assembly, such decisions, when concerned with the question of the maintenance of international peace and security, merely assume the form of "recommendations"; nor is there any international organ which, by its decisions approving recommendations, can alter their intrinsic character, which is non-obligatory. No type of action other than enforcement action for the maintenance of international peace and security, which is the exclusive prerogative



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

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

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

\* \* \*

of the Security Council, is provided for by the Charter as the function of any other organ. The Court might perhaps in that case accord an extra-legal, if not legal, character to the resolutions by which the General Assembly, faced with the paralysis of the Security Council, took over the function which the Charter allots to the latter body with a view to securing the primary purpose of the Organization to maintain international peace and security. Such a process of adaptation of the original provisions of the Charter to the new circumstances of international life is in any case beyond the Court's scope of interpretation of the Charter. It would assume the exercise by that organ, by indirect means, of an activity *de lege ferenda* which is assigned to it neither by the Charter nor by its Statute.

There thus remains for the Court only the third course as an adequate solution; namely, to inform the General Assembly, as the organ of the United Nations which has requested the opinion, that the Court is prevented from delivering an opinion in view of the limitation imported into the request. Such a procedure would be absolutely consistent and in accordance with the right that the Court possesses, under Article 65 of its Statute, to accede or not accede to a request made to it. It is unnecessary to recall the use in this Article of the word *may*—"the Court may give an Advisory Opinion...". Here, no injunction or order is laid down, as would have been the case if the word *must* had been used. Furthermore this interpretation has been confirmed by the Court in previous decisions. "The permissive provision of Article 65 of the Statute"—the Court stated in its Advisory Opinion on Reservations to the Genocide Convention—"recognizes that the Court has the power to decide whether the circumstances of a particular case are such as to lead the Court to decline to reply to the request for an opinion" (see *I.C.J. Reports 1951*, p. 19). This interpretation was also applied in the Advisory Opinion requested of the Permanent Court on the question of Eastern Carelia, where the Court said: "It appears to the Court that there are other cogent reasons which render it very inexpedient that the Court should attempt to deal with the present question" (see *P.C.I.J., Series B, No. 5, p. 28*).

In its Opinion on Judgments of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against UNESCO, the Court referred to the "compelling reasons" which would cause the Court to decline to give an advisory opinion requested within the framework of the indispensable collaboration with the organs of the United Nations (see *I.C.J. Reports 1956*, p. 86). The present case, in my opinion, furnishes compelling reasons militating against the possibility of its fulfilling with the necessary effectiveness and indeed expediency the advisory function assigned to it.

\* \* \*

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

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

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

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

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

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

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

(Signé) Lucio M. MORENO QUINTANA.

In conclusion, it will be appropriate to summarize the relevant points of view as follows:

(1) The Charter of the United Nations gave the Organization the financial independence required for the fulfilment of its purposes, but this does not mean that all the Members are under the obligation to contribute to all the expenses which may result;

(2) The question of the legal nature of the resolutions by which the General Assembly and the Security Council undertook the operations in the Middle East and in the Congo constitutes the decisive element in the present case;

(3) The budgetary procedures and practices of the organs of the United Nations, which are of a technical and not of a legal character, do not on that account prevent a clear separation being made between two categories of expenses;

(4) The preparatory work of the San Francisco Conference does not indicate in any precise fashion which of the Members of the United Nations are required to contribute to the financing of specific operations, but they enable the reply to the question raised to be inferred *a contrario sensu*;

(5) The exegesis of Article 17, paragraph 2, leads to giving to its words the legal construction which seems to proceed from it, in the sense that the expenses it refers to are the administrative expenses of the Organization and not those expenses which, by their nature, are the exclusive responsibility of the Members of the Security Council;

(6) The circumstances in which the question put to the Court in the request for an advisory opinion is worded do not, in view of the resulting limitation of its competence, permit the Court conscientiously to accomplish its task in the present case.

(Signed) Lucio M. MORENO QUINTANA.