

DISSENTING OPINION BY JUDGE KORETSKY

I regret that I cannot agree with the Opinion of the Court both (a) as I do not consider that the Court would and should give an opinion on the given question posed to it by the General Assembly of the United Nations, and (b) as the Court, to my mind, did not come to the acceptable conclusion in relation to the question which in substance is a question of financial obligations of Member States in peace-keeping operations.

1. To give an Advisory Opinion on the question "do the expenditures authorized in General Assembly resolutions [numbered in its request] constitute 'expenses of the Organization' within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations?" is impossible without an appraisal, from the point of view of validity, "charterability", of the named resolutions.

The French delegation proposed an amendment to the draft of the given resolution: to include the words: (The expenses ... "decided on in conformity with the Charter" (A/L 378)). The amendment was rejected. In this connection the following question arises: is the Court to be precluded from giving an advisory opinion without entering into the question of conformity of the resolutions with the Charter? The Court's Opinion says "No" referring to "the clear statements of sponsoring delegations that they took it for granted the Court would consider the Charter as a whole". Generally speaking, an interpretation of sponsors of a given resolution after it was adopted does not always have a decisive significance. But even if we might equate the phrase "that the Court may consider the Charter as a whole" to "leaving it to the Court to examine whether the resolutions are in conformity with the Charter", then may we consider that the situation is as if the amendment was approved or—what is the same to say that the General Assembly had no grounds to reject the amendment—as if by that expression (to consider the Charter as a whole) the Court were invited to ignore the voting of the Assembly on the French amendment. The phrase mentioned in the Opinion was pronounced by one of the sponsors of the resolution in the Fifth Committee before the French amendment was proposed. The amendment was submitted later—in the plenary meeting of the Assembly. In the plenary meeting (A/P.V. 1086) even sponsors spoke in a different way—that the adoption of the amendment would "compel the Court to consider the validity of a large number of resolutions adopted by the General Assembly itself", that it "calls into question every resolution", that it "raises a political issue, the legality of action taken by the General Assembly in implementation of decisions of the Security Council".

OPINION DISSIDENTE DE M. KORETSKY

[Traduction]

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

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

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

So it was apparently considered that the Court must, *pro veritate habetur* the resolutions of the General Assembly, proceed on the presumption of their validity, of a kind of "infallibility" of the General Assembly.

2. The General Assembly in its request for an advisory opinion put to the Court the question connected with the resolutions already adopted and the expenses already effected. Hence the Court, in answering the question, would give, instead of answering the question in the form of principle, based on an interpretation of the Charter, a quasi-judicial appraisal of the effected expenses, some kind of judgment as if it had before it a concrete case about effected expenses.

3. The question posed to the Court, in spite of its apparent narrowness, involves more than an interpretation of only one Article and even of one paragraph of that Article (Article 17 (2)). As was stated by the Mexican delegate, the problem would not be regarded as basically a budgetary one; there was, rather, a basic constitutional problem. Political issues prevailed over juridical considerations. First and foremost we have there a political question, the question of financial policy in peace-keeping matters and, connected with it, a question of the powers and responsibilities of the principal organs of the United Nations, the political essence of which can hardly be denied. As the political aspect of the question posed to the Court is the prevailing one, the Court, to my mind, ought to avoid giving an answer to the question on the substance and ought not to find unwillingly that its opinion may be used as an instrument of political struggle. I think that there are "compelling reasons" for not giving an answer on the substance of the request of the General Assembly as "the circumstances of the case are of such a character as should lead it to decline to answer the request" (*I.C.J. Reports 1950*, p. 72).

The Court embarked on a different course. I am obliged therefore to follow the Court and examine also the substance of the posed question. I find it necessary to examine the history of the resolutions numbered in the request. In that way it is easier to come to the right conclusion.

4. The Opinion of the Court pays much attention to the description of the functions of UNEF as set forth in the resolutions of the General Assembly. It accepts the creation of the United Nations Emergency Force as something that can be based on the Charter, strives to soften the military purpose of this Force by denying the fact that it has been set up for "enforcement action"

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

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

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

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

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

and stating that it corresponds to the measures provided by Articles 11 and 14 of the Charter.

On this basis, the Court reaches the conclusion that the expenses for the United Nations Force must be considered as those provided by Article 17 of the Charter and allocated according to paragraph 2 of this Article.

The Court illustrates all this by the resolutions approved by the General Assembly, quoting some paragraphs of these resolutions. The Opinion states that the resolutions about the functions of UNEF have been approved without a dissenting vote, and at the same time it states that the question of the financing of UNEF presented perplexing problems in the debates of these problems and that the resolutions reflected "the uncertainties and the conflicting views about financing UNEF".

5. The Opinion did not consider it necessary to go into details about the contradictions, statements and positions of the delegations, limiting itself to quoting some paragraphs of the resolutions and paying much attention to the quotations of the Secretary-General's statements and reports.

This can be partly explained by the fact that in the General Assembly's resolutions, as was the case with resolution 1001 (ES-I), the reference is often made to that or those "guiding principles for the organization and functioning of the United Nations Emergency Force as expounded in paragraphs 6 to 9 of the Secretary-General's report", to "the definition of the functions of the Force as stated in paragraph 12 of the Secretary-General's report" to "the basic rule concerning the financing of the Force laid down in paragraph 15 of the Secretary-General's report" a.s.o. Thus the recommendations on the measures to be taken have been made not by the Member States but by the Secretary-General.

The mere formula of referring the expenses of the United Nations Force to paragraph 2 of Article 17 originated in the Secretariat. The Secretary-General, who "shall be the chief administrative officer of the Organization" (Article 97), has proved to be an instrument directly influencing United Nations policy.

6. It seems to me necessary to follow more critically the course of development of the provisions of the General Assembly's resolutions, considering them from an angle somewhat different from the Opinion of the Court.

7. As has been done in the Opinion of the Court, one should naturally begin with resolution 997 (ES-I) of 2 November 1956.

The General Assembly, stating there that foreign armed forces "have penetrated deeply into Egyptian territory" and "are conducting military operations against Egyptian territory", appealed to:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. "All parties now involved in hostilities in the area agree to an immediate cease-fire and as part thereof, halt the movement of military forces and arms into the area";
2. "the parties to the armistice agreements ... to observe scrupulously the provisions of the armistice agreements";
3. recommended "that all Member States refrain from introducing military goods in the area of hostilities...", and finally,
4. it has asked the Secretary-General "to observe and report promptly in compliance with the present resolution to the Security Council and to the General Assembly..."

In these resolutions, which in their nature are nothing else but recommendations, one cannot yet see anything contradicting the Charter.

But in the Opinion of the Court the attention is drawn to the words in paragraph 5 which state that the Secretary-General has been asked to report to the General Assembly "for such further *action* as they may deem appropriate in accordance with the Charter".

The Court's Opinion stresses the words "action as they may deem ...". It tries to make the word "action" especially important and justifies with this word the creation of the United Nations Emergency Force.

Quite apart from the fact that by a UNO resolution approved even without a dissenting vote one cannot change the Charter, still it should be pointed out that in this very resolution the word "action" is subordinated to the possibility of implementing it "in accordance with the Charter".

And in accordance with the Charter the General Assembly in the problems relating to the maintenance of international peace and security may only *discuss* and *make recommendations*. This recommendation in some cases may be considered as an "action" in its common meaning, but it is not an "action" within the meaning of Article II (2) of the Charter. The words "action" and "recommendation" are not identical.

But the expression "to report to the Security Council *and* to the General Assembly", while mentioning the word "action" expressed the wish of some States, if not to put aside the Security Council in any case to make the Security Council equal to the General Assembly regarding the function of maintaining international peace and security.

8. The resolution 998 (ES-I) of 4 November 1956 has immediately revealed it. It has violated the Charter, turned "a dangerous corner" in requesting the Secretary-General to submit "a plan for the setting up ... of an emergency international United Nations Force to secure and supervise the cessation of hostilities in accordance with all the terms of the aforementioned resolution" (997 (ES-I)).

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

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

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

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

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

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

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

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

Here we can see two violations of the Charter:

1. The General Assembly has entrusted the Secretary-General to secure the cessation of hostilities, i.e. entrusted him to take an action within the meaning of the Charter. The Court in its Opinion assures that the verb "secure" as applied here "might suggest measures of enforcement were it not that the Force was to be set up with the consent of the nations concerned". "The consent" means that they ought not to be forced to give such a consent. But the United Nations Armed Force has to be ready to maintain (i.e. to enforce) the preservation of conditions, to which the parties concerned gave their consent.

2. The General Assembly has assumed a task of setting up the United Nations Force. One should state that the Charter does not include such a notion as a United Nations Armed Force. Even the Security Council itself is not authorized to set it up. Article 45 binds the Members to hold immediately available for urgent military measures national air force contingents for *combined* international enforcement action. This Article refers to Article 43. Article 43 says that "All Members of the United Nations ... undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance and facilities...". Armed forces which would be available to the Security Council would continue to be armed forces of the Members of the Organization and not those of the Organization. They must be relatively compared with the armies of some military alliance (coalition), which might act together or in close co-ordination, but do not form an army separate from the national armed forces. Article 42 of the Charter, mentioning action by air, sea and land forces, which the Security Council may take "to maintain or restore international peace and security" states that such action is being carried out by air, sea or land forces of Members of the United Nations and not by forces of the United Nations. Article 47 refers to "the employment and command of *forces*", and to "the strategic direction of any armed forces placed at the disposal of the Security Council".

9. Resolution 999 (ES-I), approved on the same day, authorized the Secretary-General "immediately to arrange with the parties concerned for the implementation of the cease-fire and the halting of the movement of military forces and arms into the area". But in order "to obtain compliance of the withdrawal of all forces behind the armistice line", it needed the force which would be capable of

On peut voir ici deux violations de la Charte :

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

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

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

securing the fulfilment of this task. The General Assembly suggested that the Secretary-General should apply for "the assistance of the Chief of Staff and the members of the United Nations Truce Supervision Organization".

10. And on that very day the Secretary-General, in compliance with resolution 998 (ES-I), presented his report on the plan for an emergency international United Nations Force (Doc. A/3289). In his report he considers that "the General Assembly should decide immediately on the establishment of a United Nations Command", declaring that he would try "to determine from which countries the necessary troops might be drawn without delay, as well as from which countries recruitment may be possible for a somewhat later stage", and that "as a matter of principle, troops should not be drawn from countries which are permanent members of the Security Council".

11. On the following day (i.e. 5 November 1956) the General Assembly, in its resolution 1000 (ES-I), repeating almost word for word the main proposals of the Secretary-General, established "a United Nations Command for an Emergency International Force to secure and supervise the cessation of hostilities...", and appointed the Chief of the Command, authorizing him to undertake the recruitment of officers in consultation with the Secretary-General.

12. One reads all that and wonders involuntarily whether Article 43 and especially Article 47 ever existed, in compliance with which there has been set up a Military Staff Committee "to advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council's military requirements for the maintenance of international peace and security, the employment and command of forces placed at its disposal...".

13. The Opinion uses quite a number of quotations from the Secretary-General's report of 6 November 1956 (Doc. A/3302). In his report the Secretary-General assured that the setting up of the Force must not be considered "as part of an enforcement action directed against a Member-country". "There is", he wrote, "an obvious difference between establishing the Force in order to secure the cessation of hostilities, with a withdrawal of forces, and establishing such a Force with a view to enforcing a withdrawal of forces."

Was then the United Nations Force only an observers' corps? In the Secretary-General's report it was stated that the United Nations Force is "more than an observers' corps". If it is "more" than that, then it is not simply "observers". And he acknowledged that the Force had military functions, but he added that this Force must not exceed the limits necessary to secure peaceful conditions. Such peaceful conditions might be secured by the mere "presence" in a dangerous area of the armed forces sent there in compliance with the Charter. But circumstances might compel the armed forces to

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

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

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

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

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

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

undertake "enforcement action". The Secretary-General himself acknowledged the fact that "the possibility that the Security Council could use such a Force within the wider margins provided under Chapter VII of the United Nations Charter" is not excluded.

Ergo, they were forces of compulsion, whether they were only "stationed" there, i.e. "supervised", or were acting, i.e. undertook "actions".

14. On 7 November 1956 the General Assembly in resolution 1001 (ES-I) continued on its "anti-Charter" way as recommended by the Secretary-General. It approved "the guiding principles for the organization and functioning of the Emergency international United Nations Force as expounded in paragraphs 6 to 9 of the Secretary-General's report", agreed with his definition of the functions of the Force, authorized him "to issue all regulations and instructions which may be essential to the effective functioning of the Force", requested "the Chief of the Command, in consultation with the Secretary-General as regards size and composition, to proceed forthwith with the full organization of the Force".

All these provisions were directed to performing "actions", which did not fall within the functions of the General Assembly. They cannot naturally be substantiated by the Charter. But the General Assembly made no reference to Articles of the Charter, as it is quite clear that Articles 11 and 12 of the Charter bar the way to the aforementioned decisions of the General Assembly.

The Opinion invites reference to Article 14 of the Charter, considering that "actions" undertaken in pursuance of decisions of the General Assembly might be considered as "measures" recommended under Article 14. But Article 14 has nothing to do with the question under discussion. It provides for quite different situations. If one considers that it involves "the maintenance of international peace and security", as stated by the Court, then there would be no need to include in the Charter before Article 14, Articles 11 and 12 which specially define the role of the General Assembly "in the maintenance of international peace and security". Besides, Article 14 provides that "the General Assembly may *recommend* measures for the peaceful adjustment of any situation". What kind of measures are they supposed to be? One may refer to Chapter VI and to Article 33 (1) in particular. The General Assembly may only recommend measures in distinction to the Security Council which may—as stated in that Article—"call upon the parties to settle their dispute by such means". To whom may the General Assembly recommend measures? To the Governments of the Member States

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

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

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

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

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

concerned. If they approve the recommendations, then they have to carry them out. The General Assembly cannot make recommendations to itself or to the United Nations staff. And in this case the General Assembly not only recommended these measures but brought and stationed the armed forces set up by it in the area where the military invasion had taken place, i.e. in Egyptian territory.

To consider that the recommendation of measures for the peaceful adjustment, referred to in Article 14, may be turned into the measures for securing "the cease-fire, withdrawal of troops and other matters related to the military operations in Egyptian territory" would have been, from a logical point of view, a deviation from the Charter and its provisions.

15. Citing the resolutions mentioned in the preceding paragraphs, the Opinion has deemed it necessary to mention several times that they were adopted without a dissenting vote. But it did not mention that in the statements of a number of delegations who considered it possible to abstain from voting, as indicated in the written and oral statements (p. 112) as well, the Delegation of the USSR made a statement in which it gave its reasons in detail for the view that it

"regards the proposal for the establishment by the General Assembly of an international force to be stationed on Egyptian territory, a proposal which bypasses the Security Council, as contrary to the United Nations Charter. However, in view of the fact that in this instance the victim of aggression has been compelled to agree to the introduction of the international force, in the hope that this may prevent any further extension of the aggression, the Soviet delegation did not vote against the draft resolution, but abstained."

This statement forces us to make another evaluation of abstention from voting. But this will be a matter for later discussion.

16. Resolution 1001 (ES-I) of 7 November 1956 opened the epic struggle for and against the anti-Charter methods of financing the so-called peace-keeping operations.

The General Assembly in this resolution confined itself to provisionally approving "the basic rule concerning the financing of the Force laid down in paragraph 15 of the Secretary-General's report".

I do not intend to consider whether this form of resolution of the General Assembly (which has been used in the three paragraphs of the resolution and has usually been found objectionable under domestic legislation) was apt. But it reveals the role played by the Secretariat in defining the methods of financing the armed forces and operations.

Despite the aforementioned paragraph 15 of the Secretary-General's report (Doc. A/3302), no final conclusion has yet been

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

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

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

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

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

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

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

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

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

reached on the procedure of financing the Force. The Secretary-General wrote that "the question of how the Force should be financed ... requires further study". But still he considered that "A basic rule which, at least, could be applied provisionally, would be that a nation providing a unit 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".

There has not yet been any direct or indirect reference to Article 17 of the Charter.

In resolution 1122 (XI) of 26 November 1956 the General Assembly authorized the Secretary-General "to establish a United Nations Emergency Force Special Account to which funds received by the United Nations, outside the *regular budget* ... shall be credited...", but at the same time it authorized him "pending the receipt of funds for the Special Account, to advance from the Working Capital Fund such sums as the Special Account may require to meet any expenses chargeable to it".

This already constitutes a scarcely permissible utilization of the common funds of the United Nations. The Working Capital Fund was set up in the beginning in order to finance the provisional budget of 1946, pending receipt of contributions. And later on its purpose was to meet regular budgetary expenses, inasmuch as contributions were usually delayed. It was not designed to meet un-budgeted expenditures. That was why the General Assembly had no grounds for authorizing the Secretary-General to advance sums from the Working Capital Fund for financing the United Nations Emergency Force.

17. On 21 November the Secretary-General presented to the General Assembly his new report (Doc. A/3383 and Rev. 1) in which he wrote that he "considers it essential that the General Assembly decide at any early date on the method of allocating to Member States the costs of the Force to be financed by the United Nations" and recommended ("in order to assist the General Assembly in considering this question") the approval of a resolution "that the expenses of the Force be allocated to Member States on the basis of the scale of assessments to be adopted for the United Nations budget for 1957".

At the meeting of the Fifth Committee on 3 December 1956 (A/C. 5/SR. 541) the Controller, reporting on the above-mentioned proposal of the Secretary-General, made by him with regard "to the views expressed *informally* by a number of delegations", could not but mention that "from a *strictly budgetary and accounting viewpoint*, the expenses of the Force might be treated as *distinct* from the regular annual appropriation for financing United Nations activities". But, he added, "they nevertheless remained United Nations expenditures within the general scope and intent of Arti-

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

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

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

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

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

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

cle 17 of the Charter”.

Thus, Article 17 was brought into action for getting funds for operations beyond the Charter.

The General Assembly in resolution 1089 (XI) of 21 December 1956 has recorded that it took into consideration the recommendation made by the Secretary-General “that the expenses relating to the Force should be apportioned in *the same manner* as the expenses of the Organization”, but it could not fail to draw attention to the still growing controversies and to the fact that “several divergent views, *not yet reconciled*, have been held by various Member States on contributions or on the method suggested by the Secretary-General for obtaining such contributions”, and decided “that the expenses of the United Nations Emergency Force, other than for such pay, equipment, supplies and services as may be furnished without charge by Governments of Member States, shall be borne by the United Nations and shall be apportioned among the Member States, to the extent of \$10 million, *in accordance* with the scale of assessments adopted by the General Assembly for contributions to the annual budget of the Organization for the financial year 1957”, and set up a Committee “to examine the question of the apportionment of the expenses of the Force in excess of \$10 million ... including the principle or the formulation of scales of contributions *different* from the scale of contributions by Member States to the *ordinary* budget for 1957”.

In this resolution there is no mention of Article 17. It did not equate, as the Secretary-General proposed, an apportionment of the expenses relating to the Force to an apportionment of the expenses of the Organization, but only compared them, drew an analogy between them, using the expression “in accordance with”.

The General Assembly requested that the question of the apportionment of the expenses of the Force should be further studied, directing the Committee to look for an eventual principle and a formula of different scales of apportionment. And in all these researches, hesitations and unreconciled divergent views one could clearly distinguish the difference of principle between budgetary expenses and the expenses for the armed forces which stood beyond the limits of the budget and even of the Charter itself.

It should be stressed that the General Assembly did not exclude the possibility of any “subsequent determinations as to responsibilities for situations leading to the creation of the United Nations Emergency Force and to ultimate determination as to claims established as a result of expenses arising in connection therewith”.

18. In resolution 1090 (XI) of 27 February 1957 the General Assembly again returned to the question of financial arrangements

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

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

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

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

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

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

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

for the United Nations Emergency Force. The allocated sums would be quickly exhausted.

The General Assembly assumed that "the expenses of the Force already approved for 1957 represent a sizeable increase in assessments placed on Member States, causing a grave unanticipated financial burden for many Governments", but it decided "to enter into commitments for the Force up to a total of \$16.5 million", appealed to Member States to make voluntary contributions, permitted the borrowing of sums from the Working Capital Fund and even from "other funds under the control of the Secretary-General" (though the rightfulness of that is doubtful).

But still the General Assembly did not find the appropriate basis for the financing of the Force.

19. The expenses for maintaining the United Nations Force continued to grow. The terms of the stationing of the military contingents were prolonged. The financial claims of Members contributing troops were also growing.

The General Assembly by resolution 1151 (XII) of 22 November 1957 once again increased the supplementary allocations to \$13.5 million, and even to \$25 million.

The Secretary-General reported to the General Assembly (Doc. A/3694) that "a number of Member States have notified the Secretary-General that they will not participate in the financing of the Force for reasons stated, when the relevant decision was taken by the General Assembly. The percentage assessments of the States involved amount to a total of approximately 20 per cent."

The resolution passed over this statement and almost repeated the formula of resolution 1089 (XI), which provided that the expenses shall be borne by the Members of the United Nations *in accordance with* the scales of assessments adopted by the General Assembly for the financial years 1957 and 1958 respectively.

20. On 27 August 1958 the Secretary-General presented a report to the General Assembly in which he summarized the activity of the United Nations Emergency Force and its financing position. He wrote that contributions had been very badly assessed and that on 31 July 1958 only 41.1 per cent. of the total amount assessed for 1958 had been received, and sixty-two Members had made no payment of their 1958 UNEF assessment at that date and that "certain Members have reiterated their intention not to participate in the financing of the Force". All this (taking into consideration that regular budgetary contributions have been made more or less normally) was a kind of protest, whether direct or silent, against the adopted methods of financing.

The Secretary-General strove to achieve stand-by financial arrangements. He considered that it should be established that the

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

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

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

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

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

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

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

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

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

costs for the United Nations operations of the type in question, based on decisions of the General Assembly or the Security Council, should be allocated in accordance with the normal scale of contributions.

In reply, the General Assembly adopted resolution 1263 (XIII) of 14 November 1958 in which it limited itself to requesting the Fifth Committee "to recommend such action as may be necessary to finance the continuing operation of the United Nations Emergency Force".

21. By that time the three main positions on the question of the method of financing the expenses of the Force (Doc. A/4072) had been crystallized:

- (a) The costs of the Force should be borne by all Member States on the basis of the regular scale of assessments, and Article 17 of the Charter should be applied to them;
- (b) the application of the regular scale of assessments for the costs of the Force was not equitable and therefore it was suggested, while sharing the expenses of the Force, to take into consideration: (1) the special responsibility for the maintenance of peace and security of the permanent members of the Security Council (though by the usurping of the functions of the Security Council by the General Assembly, this special responsibility of the permanent members of the Security Council had been put aside together with the Security Council itself), (2) the substantial public and private investments of certain States in the area;
- (c) the expenses should be borne by those States whose action had necessitated the creation of the Force.

At that time a great deal was said at the meetings of the Fifth Committee (697th and 698th meetings) about the fact that the costs of the Force related rather to Chapters VI and VII of the Charter, that it was impossible to apply to those costs Article 17 which related to expenditures under the regular United Nations budget, that UNEF had not to be financed in the same way as the regular United Nations budget ("had that not been true, expenditure on UNEF could have been included under Section 4 of the regular budget estimates, relating to special missions and related activities"), and that "financial commitments arising out of emergency action under the Charter should be allocated by an entirely different system from that provided for the Organization's regular expenses".

Thus were expressed the views of Member States on the question of meeting the expenses for the Force in some way other than as budgetary expenses.

At the same time voices were raised against the conversion of the UNEF, as an Emergency Force set up (though not by the appro-

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

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

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

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

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

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

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

priate organs) for stopping the aggression against Egypt, into a permanent international police force, "which had nothing in common with the principles of the Charter".

22. In order somewhat to weaken the resistance of a number of delegations, some Member States promised to make voluntary contributions "as special assistance towards the 1959 UNEF expenses".

The General Assembly, in resolution 1337 (XIII) of 13 December 1958 (being obviously under the influence of those promises) stated that the expenses for the Force "shall be borne by the Members of the United Nations *in accordance with* the scale of assessments adopted by the General Assembly for the financial year 1959".

As can be seen, the General Assembly still did not consider it possible to relate the allocated sum directly to the budget for the year 1959, and suggested that this sum should be apportioned in accordance with the regular scale.

Explaining why the allocated sum was not included in the budget, it seemed appropriate to some to refer to the fact that "cost estimates could not ... be developed with any precision"; but the sum of \$19 million had been determined. Attention is drawn to the increased number of countries which abstained while voting this part of the resolution: out of 67 votes, 28 abstained. And even this procedure of financing was approved only for the year 1959.

The General Assembly was compelled to look once again for new means of solving the problem of financing the Force. At the suggestion of one of the delegations, it decided to request the Secretary-General "to consult with the Governments concerning the manner of financing UNEF in the future...".

23. The required consultation was carried out (see Doc. A/4176 and Add. 1 and 2). Out of 50 States who sent an answer, 23 States expressed the opinion that the implementation of the regular scale of assessments should be used. Some of them considered that the expenses of UNEF "should be borne by the regular budget of the United Nations itself", that the Force should be financed "under the regular budget of the United Nations", being against an independent account. Six of the States supported the implementation of the regular scale.

The General Assembly by its resolution 1441 (XIV) of 5 December 1959 did not adopt the course of including the expenses for UNEF in the budget of the Organization, and therefore it did not mention Article 17 of the Charter. Having allocated some further \$20 million it (a) decided to assess the amount "against all Members of the United Nations on the basis of the regular scale of assessments", and (b) striving to overcome the resistance of a number of delegations, it resolved that voluntary contributions "shall be applied as a credit to reduce by 50 per cent. the contributions of as many

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

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

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

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

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

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

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

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

Governments of Member States as possible, commencing with Governments assessed at the minimum percentage of 0.04 per cent....". This peculiar form of influencing the vote produced its results, though they were modest. As a result of this measure the number of those voting for this resolution somewhat increased and the number of those abstaining slightly decreased (this number, in comparison with the results of the voting on resolution 1337 (XIII), was still rather substantial), though it did not exert much influence on the actual contributions for the UNEF.

24. In December 1960 the General Assembly reconsidered the question of financing UNEF. The problem of UNEF was, at that time, somewhat overshadowed by the events in the Congo. At the sessions of the Fifth Committee it was already stated that UNEF had lost its emergency character. The complaint was made that there had not yet been any final decision with regard to the methods of financing the Force.

There continued to be contradictory views as to who should bear the financial burden of maintaining the Force and who should be released from it. Each year considerable amounts were allocated, and with each year that passed the arrears were increasing. Some of the States, protesting against the anti-Charter creation of the UNEF, stated more than once that they would not participate in its financing.

But not only those who abstained from the voting, but even some of those who voted, have not paid. According to the data issued by the Secretariat (Doc. Dossier 217) up to 31 December 1961, more than 30 States have not made their payments to the UNEF special account for 1957, 1958 and 1959, and more than 40 States for the year 1960. The Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions proposed a number of "possible alternatives" in order to find a way out of the critical financial position of the United Nations; in particular (*a*) to increase the Working Capital Fund; (*b*) to finance UNEF from a section of the regular budget; (*c*) to establish a Peace and Security Fund; etc.

But the General Assembly in its resolution 1575 (XV) of 20 December 1960 disregarded these suggestions, limiting itself to a repetition of the former formula about the assessment of the allocated sum (\$19 million) "against all States Members of the United Nations on the basis of the regular scale of assessments", indicating only one thing, i.e. for which States a reduction of 50 per cent. should be provided at the expense of the voluntary contributions.

25. A year passed. The General Assembly has been plunged in the operations in the Congo, which it undertook itself despite the provisions of the Charter, by-passing the Security Council. The

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

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

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

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

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

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

operation in the Middle East seemed to be unnecessary. Attention was paid to the fact that "there were fewer incidents in the area, and the threat of a renewed conflict has been diminished". It was hoped that the Force might shortly cease to function.

The General Assembly in resolution 1733 (XVI) of 20 December 1961 did not give a radically new solution to the question of financing the UNEF. The General Assembly partly used the formulae of resolution 1732 (XVI) approved by it on the very day of the financing of the operations in the Congo. It assigned funds for the operations in the Middle East for half a year only, decided to continue the special account for the expenses of UNEF (and not to include the expenses in the regular budget), apportioning the appropriated sum among all States Members of the United Nations in accordance with the regular scale of assessments for 1962, appealed to Member States to make voluntary contributions, and went forward along the road of reducing the assessment of a number of Member States (not only by 50 per cent., but even by 80 per cent.).

26. The whole history of financing the United Nations operations in the Middle East, mentioned above, shows that in no case could it have been carried out according to the regular scale of assessments, as those operations had an anti-Charter but at the same time a peace-keeping character. It is known that the financing of peace-keeping operations is not made within the regular budget. One should apply to Article 43 and not to Article 17. And though the Secretary-General and some of the delegations were forcing the General Assembly to refer to Article 17, the General Assembly makes no direct reference in its resolutions to Article 17 (2) of the Charter.

27. Coming to the operations in the Congo, the Opinion of the Court gives no detailed analysis: neither of the Security Council's resolutions nor those of the General Assembly. In its Opinion the Court limited itself to objecting to the statements that the resolutions were implemented in violation of the Charter, stressing that the actions of the Secretary-General in implementing the resolution of 14 July 1960, and consequently other resolutions of the Security Council, were confirmed, approved and ratified by the Security Council and the General Assembly.

If one sought to find one's way through the paper jungle (according to the expression used by Mr. Lowton, the British Judge), through the voluminous documentation submitted (though it is not complete) to the Court by the Secretariat on the instructions of the General Assembly as "likely to throw light upon the question", then it would be possible to find quite a lot of complaints that there

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

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

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

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

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

was a great divergence between what was written down in the resolutions and their implementation.

And if, in regard to the operations in the Middle East, one could state that they were implemented *ultra vires*, beyond the powers permitted to the General Assembly by the Charter, then, regarding the operations in the Congo, we may say that they were carried out *ultra vires* as well as *ultra terms* of the mandates given to the Secretary-General.

It seems appropriate, though this has not been done in the Opinion of the Court, to give a short account of the resolutions of the Security Council and the General Assembly which were approved in regard to the Congo. Otherwise it would be impossible to evaluate the degree to which these resolutions (including matters concerning financing) and their implementation correspond to the provisions of the Charter.

The Court must not shut its eyes to reality. The image of Themis with her eyes blindfolded is only an image from a fairy-tale and from mythology. The Court, taking reality into consideration, should at the same time have in mind the strict observation of the Charter.

I am prepared to stress the necessity of the strict observation and proper interpretation of the provisions of the Charter, its rules, without limiting itself by reference to the purposes of the Organization; otherwise one would have to come to the long ago condemned formula: "The ends justify the means".

28. Reports about the beginning of the tragic events in the Congo reached the United Nations on 13 July 1960, when the Government of the newly-organized State sent telegrams. The Congo Government asked the Organization to provide military aid in order "to protect national territory against acts of aggression committed by Belgian metropolitan troops". Chapter VII of the Charter ought to have been brought into action here. It had to be determinative in choosing the methods for dealing with a threat to the peace and the means for their implementation.

In the Security Council, during the discussion of the Congo Government's request, reference was made to the necessity of halting the aggression against the Congo, and the aggression to be condemned. But the Security Council, in resolution S/4387 of 14 July 1960, called upon "the Government of Belgium to withdraw its troops from the territory of the Republic of the Congo" (this was the main point in the resolution) and decides "to authorize the Secretary-General ... to provide the Government [of the Republic of the Congo] with such military assistance as may be necessary until, through the efforts of the Congolese Government with the technical assistance of the United Nations, the national security

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

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

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

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

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

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

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

forces may be able, in the opinion of the Government, to meet fully their tasks”.

It was apparently supposed that the Belgian Government would answer the appeal of the Security Council and would withdraw its troops from the Congo, that some of the African States, who agreed to render military assistance, would really lend it, that “the technical assistance in developing the security administration” of the Congo, to which the Secretary-General referred, would be carried out by the Secretariat. All this would hardly have required any considerable funds. Therefore, the question of financing had not yet been put forward at that period.

29. The situation in the Congo became more complicated with each day that passed. The Belgian troops had not been withdrawn. The Secretary-General brought there the armed forces, which he regarded as being “necessarily under the exclusive command of the United Nations, vested in the Secretary-General under the control of the Security Council”. This whole formula contradicts what is said in Article 43 (that the armed forces should be made available to the Security Council on its call), in Articles 45 and 46 (which stipulate that the strength of national contingents and plans for their combined action shall be determined by the Security Council). The Military Staff Committee has been forgotten.

Attention is involuntarily drawn to the Secretary-General’s report (Doc. S/4389) in which it was said that “it is for the *United Nations* alone to decide on the composition of military elements”, instead of the clear references made in the Charter to the effect that this right belongs to the Security Council.

30. In its resolution (S/4405) of 22 July 1960, the Security Council once more called upon “the Government of Belgium to withdraw its troops”, authorized “the Secretary-General to take all necessary action to this effect”, and requested “all States to refrain from any action which might tend to impede the restoration of law and order and the exercise by the Government of the Congo of its authority and also to refrain from any action which might undermine the territorial integrity and the political independence of the Republic of the Congo”.

This corresponds to Article 39 of the Charter according to which the Security Council, while determining “the existence of any threat to the peace ... or act of aggression ... shall make recommendations, or decide what measures should be taken...”.

At that time in the Security Council it was pointed out that it was necessary to ensure the withdrawal of Belgian troops without delay in order to safeguard the territorial integrity of the Republic of the Congo, that the restoration of law and order in the Congo should be effected by the Central Government of the Republic of the Congo, and by no-one else, that, thus, this resolution cannot be regarded

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

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

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

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

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

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

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

“as endowing the United Nations with the right to interfere in the domestic affairs of a State and to assume responsibility for a country’s domestic laws and regulations” (S/P.V./879, paras. 116, 120, 121).

31. Before long (8-9 August 1960) the Security Council had to turn back to the Congo, where the situation became more and more complicated. The Belgian troops had not been withdrawn, especially from the province of Katanga. Some of the delegations had reason to suppose that there existed some forces who were striving to dismember the Congo. Another tendency—to prevent the resolutions of the Security Council from their proper realization—was marked as well. The question, put by a delegate of one of the African States: How the position taken by the Security Council was carried out—has become the main question in evaluating the Security Council’s resolutions.

It was said that the United Nations armed forces were slow in entering Katanga despite the request of the Central Government of the Congo. Moreover, instead of ensuring the withdrawal of Belgian troops from the Congo, as stated in the telegram of the Government of the Congo, “the United Nations troops are disarming our (Congoese) soldiers and allowing Belgian forces to keep their arms which is incomprehensible”. Some of the African States raised protests. In the Security Council statements were made demanding that an end be put to Belgian intervention in the domestic affairs of the Congo (disintegration of Katanga from the Congo), and that the legitimate rights of the Government of the Congo be restored.

And for the third time the Security Council, in its resolution of 9 August 1960 (Doc. S/4426), called upon the Government of Belgium to withdraw immediately its troops from the province of Katanga, reaffirmed “that the United Nations force in the Congo will not be a party to or in any way intervene in or be used to influence the outcome of any internal conflict, constitutional or otherwise” and called upon “all Member States, in accordance with Articles 25 and 49 of the Charter of the United Nations, to accept and carry out the decisions of the Security Council and to afford mutual assistance in carrying out measures decided upon by the Council”. The last call directed to Member States was apparently caused by the obstacles put in the way of implementing the Security Council’s resolutions.

The references made to Articles 25 and 49 of the Charter reaffirmed that the Council’s appeals were nothing else but decisions binding on all Members of the United Nations. Besides, these references refute any suggestion that Chapter VII of the Charter has nothing to do with the operations of the United Nations Force in the Congo. But I have to discuss this matter a little later.

The resolution of 9 August requested the Secretary-General to implement it, but it did not give him a blanket mandate; it dealt

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

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

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

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

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

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

with a relatively small area of action which he had to organize naturally according to the procedure provided by the Charter. This was stressed in the explanations of votes and in the statements made at the following sessions of the Security Council. In this respect it should be noted that the estimates of the results of the voting on the basis of purely arithmetical counting without taking into consideration the real position of Member States, can hardly be regarded as right.

Thus the USSR delegation explained that, despite some shortcomings of the resolution, it voted in favour of the text because it enabled the Security Council to carry out its most important task, namely to ensure that Belgium would immediately and unconditionally withdraw all its troops from the entire territory of the Republic of the Congo, including the province of Katanga (S/P.V. 886, para. 283).

32. In September 1960 the Security Council had to concern itself with a more detailed consideration of the methods of implementation of its preceding resolutions. The Belgian troops were still stationed on the Congolese territory. The separatist elements with the support from outside had in fact separated Katanga from the Congo. Some of the African States paid attention to the serious errors in the implementation of the Security Council's resolutions, to the erroneous orders issued by the Command. The Prime Minister of the Republic of the Congo protested against the interference of the Secretariat in the internal affairs of the Congolese nation. There were even some statements about the attempts to overthrow the existing Government. It was clear that some of the States tried to rectify the errors. But the draft resolution which was introduced to the Security Council did not satisfy some Members of the Council, and therefore it was not approved.

33. The Court may not go into the dramatic troubles into which the Republic of the Congo was plunged. But it cannot avoid the fact that immediately after this draft resolution had been voted down by the Security Council there was called an emergency Special Session of the General Assembly (on the date of the opening of its regular session) at which the above-mentioned draft of the resolution was approved, with some amendments.

We shall not dwell at present on the concrete content of this resolution. Though it did not suggest any measures for eliminating the errors to which the delegations paid their attention in the Security Council, and at the Extraordinary Session as well, it repeated the formulae discussed in the Security Council, the style of its resolutions, preserving even the references to Articles 25 and 49 of the Charter concerning the Security Council, and thus led itself to the denial of its powers to consider this question. Its statement that it "fully supports the resolutions of 14 and 22 July and

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

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

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

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

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

of 9 August 1960" may be considered as nothing else but a moral support of the Security Council's resolutions. It would hardly be possible to reach a conclusion that we have here an example of some kind of collaboration between the two main bodies of the United Nations Organization in maintaining and restoring international peace and security.

People say that you cannot have two coachmen in the driver's seat. In the cause of the struggle for international peace and security, in the question of their maintenance or restoration, in questions of "action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression", the organizational confusion would only have been harmful. Therefore the Charter clearly enough delimits the functions of the Security Council and those of the General Assembly.

To place the Security Council, as the Opinion does, beside the General Assembly, considering them as interchangeable in solving and implementing the tasks of maintaining international peace and security, would be objectively to replace the Security Council by the General Assembly, to put the Council aside and thereby undermine the very foundations of the Organization. It does not befit the Court to follow this line. It has been said that you cannot leave one word out of a song. The Charter represents one of the most important international multilateral treaties, from which it is impossible to leave out any of its provisions either directly or through an interpretation that is more artificial than skillful.

The Court's Opinion thus limits the powers of the Security Council and enlarges the sphere of the General Assembly. The Opinion achieves this by (a) converting the recommendations that the General Assembly may make into some kind of "action", and (b) reducing this action, for which the Security Council has the authority, to "enforcement or coercive action", particularly against aggression.

34. In order to prove that the General Assembly, in the matter of maintaining international peace and security, may not only discuss and make recommendations but take measures and carry out "actions" as well, the Opinion examines Articles 10, 11, 12, 14, 18 and 35 of the Charter.

The Opinion quotes Article 18 in order to show that the Assembly may take decisions. This has never been denied by anyone. But the questions mentioned in Article 18 have nothing in common with the question of maintaining international peace and security. The General Assembly may only discuss the latter and make recommendations.

Article 14 of the Charter, which the Opinion apparently considers to be specially important for purposes of transforming a "recom-

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

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

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

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

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

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

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

'mendment" into an "action" provides that "the General Assembly may recommend measures for the peaceful adjustment of any situation...". "To recommend measures" does not mean "to take measures". The General Assembly in fact may recommend *measures* but, as has already been pointed out, it is not the General Assembly that takes these measures but those to whom the recommendations are addressed. Article 11 of the Charter makes it clear to whom the recommendations relating to the maintenance of international peace and security may be addressed. That Article provides that the General Assembly "may make recommendations with regard to such principles to the Members or to the Security Council or to both". Article 10 also provides (apart from the reference to the natural powers of the Assembly to discuss any question of any matters within the scope of the Charter) that "The General Assembly ... except as provided in Article 12, may *make recommendations* to the Members of the United Nations or to the Security Council or to both on any such questions or matters".

The Opinion of the Court supposes that Article 11 (2) may be interpreted in such a way that it appears that the General Assembly "could make recommendations only of a *general character* affecting peace and security *in the abstract*, and not in relation to specific cases".

I do not consider it proper to make such an interpretation. Article 35, for example, has in view a "special case"; Article 11 refers to "recommendations with regard to any ... 'questions'". The recommendations may be, and it is even desirable that they should be, concrete. But the point is that the General Assembly may make *only* recommendations in regard to any questions relating to the maintenance of international peace and security except as provided in Article 12. It may, for example, recommend a cease-fire; but it cannot set up the United Nations Force and decide to bring it into an area of military conflicts in order to provide the implementation of the cease-fire. Article 35 of the Charter deals with the proceedings of the General Assembly in respect of matters brought to its attention concerning any dispute, or any situation which might lead to international friction. But this Article makes a direct reference to Articles 11 and 12, and adds nothing new to our question.

To reach the conclusion, on the basis of the aforementioned Articles, that the Assembly may "organize peace-keeping operations" would, from a logical point of view, mean, to say the least, an anti-Charter encroachment upon the sphere of powers of another organ; while "to organize peace-keeping operations" means no more than "to perform peace-keeping actions".

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

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

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

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

35. The Opinion curtails the functions of the Security Council, reducing them, in the question of maintaining international peace and security, to the implementation of enforcement or coercive action. In this connection, the Opinion indicates that the Security Council, as provided in Article 24, has merely the primary but not the exclusive responsibility.

The word "primary" is not used in Article 24 in the sense of an ordinal number (i.e. first, second, etc.), but, one may say, in the hierarchical sense. The French text reads: "la responsabilité *principale*", the Spanish text: "la responsabilidad primordial", and the Russian text: "glavnuju otvjetstvjennostj" (which literally translated means "chief", "main" responsibility).

Of course no single organ of the United Nations has the monopoly in the matter of the maintenance of international peace and security, which is one of the main purposes of the United Nations. But the Organization is a complicated and intricate piece of "international machinery" in which each of the organs, as separate parts, has a specific sphere of operation as provided in the plan, and with regard to the Organization, as provided in its Charter.

Despite all efforts to the contrary, under the Charter only the Security Council may take an action with regard to a question relating to the maintenance of international peace and security. Such is the meaning of Article 11 (2). It reads: "Any such question on which action is necessary shall be referred to the Security Council by the General Assembly either before or after discussion."

36. According to the Opinion the action which the Security Council should take is enforcement or coercive action. It is worth mentioning incidentally that the Security Council may not only take "action" but also make recommendations although they are not "action" as that word is used in the Charter.

But it may be agreed that the Security Council's decisions have a coercitive or (that is almost the same) enforcement character. (This is borne out by Article 25 and by the whole of Chapter VII itself; mention may also be made of Article 94 (2) of the Charter.) But the main point in the arguments apparently lies not in this, but in the statement that the Security Council is competent to implement enforcement action directed *against* any of the States "if for example [to use the words of the Opinion] it [the Security Council] issues an order or command to an aggressor under Chapter VII". What is the basis for such an interpretation? If we turn to the first Article of Chapter VII, i.e. to Article 39, we are unable to find there any direct reference to the fact that the measures which, as decided by the Security Council, "shall be taken ... to maintain or restore international peace and security" should be directed against any of the States. But then the question arises: What prompted the above-mentioned interpretation? It is hardly worth reasoning in

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

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

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

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

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

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

the abstract, and losing contact with the real situation that gave rise to the request for an Advisory Opinion and to the above-mentioned interpretation. The matter concerned the procedure for financing operations in the Congo. A number of Member States insisted that the question concerning the financing of these operations should be decided by the Security Council in accordance with Article 43 of the Charter.

The course of reasoning followed by the opponents of such a position may be outlined as follows: the implementation of Article 43 of the Charter might have been necessary, had the aforementioned operations been carried out in compliance with the procedure provided by Chapter VII of the Charter; Chapter VII allegedly provides for enforcement action against any of the States. The operations in the Middle East and in the Congo are allegedly not directed against any of the States. Ergo, the provisions of Article 43 of the Charter cannot be applied to them.

This is motivated in the statements of some delegations and in the Secretary-General's reports. In one of his latest statements (A/C.5/864), the Secretary-General, summarizing the statements of some delegations, spoke of the inapplicability of Article 43 of the Charter inasmuch as the Security Council's resolutions regarding the Congo could be considered as implicitly taken under Article 40, but certainly did not involve the type of coercitive action directed against Governments envisaged by the enforcement measures of Articles 41 and 42.

This provision has apparently been suggested to their chief by his legal advisers, who had in mind what had been said in literature or what they themselves had published; they did not, however, take into consideration the fact that Article 40 is closely connected with Articles 41 and 42 of the Charter through Article 39. The situation in the Congo was by no means a simple one and all efforts were devoted to preventing an aggravation of the situation. It was not simply a question of "call[ing] upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable".

37. Long before that date, the Security Council had had to take "account of failure to comply with such provisional measures" as provided in its resolutions from July 1960 onwards. And it inevitably had to turn its attention to the other Articles of Chapter VII.

Moreover, the Security Council should, from the very beginning, have acted in compliance with Article 39 of the Charter.

As already noted, the Government of the Republic of the Congo, applying for assistance on 13 July 1960, pointed out that "the purpose of the aid requested is not to restore the international situation in the Congo but rather to protect the national territory against acts of aggression".

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

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

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

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

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

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

If the Security Council in its resolutions did not call the activity of the Belgian troops an aggression, then this was only for tactical reasons. "We have refrained", said the representative of Tunis (speaking in support of the draft resolution submitted by Ceylon and Tunis) "... from using the word 'aggression' or even the term 'aggressive acts' in resolutions, since we are most anxious not to exacerbate the feelings of the Belgian people..." But this cannot change the essence of the matter.

The Secretary-General was authorized to take all necessary action and to use force, if necessary, in the last resort. Military contingents were sent. The so-called United Nations Force in the Congo had grown up into an army numbering many thousands. To maintain this army and its operations, millions of dollars have been spent.

The United Nations Force was sent there, not to persuade or to parade, but to carry out military operations. And they did so. If we direct our attention to the last events connected with the blockading of the roads leading to Elizabethville, then we may say that such a blockade can be easily related to the measures provided by Article 41 of the Charter. Thus the whole chain of logical considerations, designed to justify the deviation from Article 43, may be easily torn to pieces on contact with reality.

For less than half a year more than \$60 million were spent for the operations in the Congo. This greatly exceeded the expenses for UNEF and even the regular expenses for the United Nations itself.

The amount of the expenses, the character of the operations, the contradictions in the evaluation of the character of the United Nations Organization's activity in the Congo, the methods of implementing the approved resolutions have influenced the contradictory views put forward during the debates on the methods of financing the above-mentioned operations.

There could not have been the same common approach to the methods of financing which characterized budget appropriations.

The report of the Fifth Committee of 19 December 1960 (A/4676), which summed up the methods of financing the operations in the Congo, as proposed by the delegations, has indicated six different methods:

"(a) The expenses should be included in the regular budget and apportioned among the Member States in accordance with the 1960 scale of assessments for Members' contributions;

(b) The expenses should be entered in a special account and apportioned among the Member States in accordance with the 1960 scale of assessments for Members' contributions to the regular budget; voluntary contributions should be applied, at the request of the Member State concerned, to reduce the assessments of Members with the least capacity to pay;

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

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

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

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

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

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

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

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

- (c) The expenses should be met under special agreements concluded in accordance with Article 43 of the Charter; between the Security Council and the countries providing troops;
- (d) The expenses should be borne in larger part by the permanent members of the Security Council, as having a major responsibility for the maintenance of peace and security;
- (e) The expenses should be borne in larger part by the former administering Power;
- (f) The expenses should be financed entirely out of voluntary contributions."

Having regard to the approach of different groups of States to the methods of financing the operations in the Congo, the only way to reach a proper decision should be strict compliance with the Charter, of which Article 43 was to be regarded as decisive.

38. But the General Assembly in resolution 1583 (XV) of 20 December 1960 has followed another course. It accepted that "the expenses involved in the United Nations operations in the Congo for 1960 constitute 'expenses of the Organization' within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations and that assessment thereof against Member States creates binding legal obligations on such States to pay their assessed shares".

One need not for the present embark upon a critical analysis of these "preambular recitals" inasmuch as this whole resolution soon ceased to be mentioned (and this was not by chance) in the list of those resolutions which were recalled in subsequent resolutions (as is the tradition of the Organization).

It is however important to note that the Assembly did not dare to include in the regular budget the expenses of the Congo operations as advocated by some of the delegations. The delegate of the USA, whose Government had made a voluntary contribution, stated:

"The voluntary contribution was offered on the assumption that the costs for 1960 would be incorporated in the regular budget of the United Nations for that year. The United States wished to ensure that no-one would be tempted to argue in the future as some had argued without foundation in the past, that there was no legal obligation to pay assessments for expenditure which was not incorporated in a section of the regular budget." (A/C.5/SR.803, para. 36.)

But the Assembly decided to establish only an *ad hoc* account (not even a special account) for the expenses of the United Nations in the Congo. And the voluntary contribution, which was made with a purpose in view was used, as in the case of resolution 1575 (XV) for UNEF, to provide a reduction of up to 50 per cent. in the

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

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

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

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

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

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

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

contributions of those Governments with a limited capacity to pay. But some reference has already been made to the true meaning of such a reduction and I must revert to this point. It is impossible not to mention the fact that slightly more than a half, i.e. 46 out of 87, voted in favour of this resolution.

But when on the same day resolution 1590 (XV) appropriating \$24 million for the operations in the Congo for the period from 1 January to 31 March 1961 was put to the vote, less than half of the delegations, i.e. 39 out of 97 (44 delegations abstained) voted for it. This sounds stronger than adoption without a dissenting vote.

39. In February 1961 tragic events occurred. The Congolese national leaders, M. Lumumba and others, were killed. The Belgian troops were still not called back. The Security Council, having come to the conclusion that an immediate and impartial investigation should be carried out in order to ascertain the circumstances of the death of M. Lumumba and his colleagues and that the perpetrators of these crimes should be punished, approved a resolution on 21 February 1961 in which it urged "that the United Nations take immediately all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war in the Congo, including arrangements for cease-fires, the halting of all military operations, the prevention of clashes, and the use of force, if necessary, in the last resort"; and "that measures be taken for the immediate withdrawal and evacuation from the Congo of all Belgian and other foreign military and para-military personnel and political advisers not under the United Nations Command, and mercenaries".

Inasmuch as the Opinion of the Court states that this resolution was also approved without a dissenting vote, a fact which is regarded as constituting approval of the Secretary-General's actions, I am obliged to quote the statement made by the representative of the USSR in the Security Council while this resolution was being voted on. He said that the delegation of the Soviet Union decided not to prevent the adoption of this resolution despite its weakness and shortcomings, as it still contained an objective condemnation of the national leaders' murderers and a demand to take measures for the immediate withdrawal and evacuation from the Congo of all Belgian and other foreign military and para-military personnel and, also, because the delegation was taking into consideration the wish of the African and Asian countries.

But at the same time the representative of the USSR made an objection against entrusting the Secretary-General with the implementation of the suggested measures.

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

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

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

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

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

Therefore, any kind of vote on the resolution (and especially abstention from voting) does not mean that *all* the paragraphs of the resolution were approved by all those who did not cast a dissenting vote. Such reservations are often made, even while voting "for" a resolution.

40. Attention should be drawn to the increasing number of those who abstained from voting on the resolutions on financing the operations in the Congo. It sometimes happened that the number of those abstaining exceeded the number of those voting "in favour". An evaluation from the political point of view must be made but this also requires a reconsideration of the importance of abstention from the procedural and juridical point of view.

Abstention from the vote on the resolutions cannot be made equal to the Old Roman "*non liquet*". Another Old Roman rule could be recalled, i.e. if one ought to say "yes", but keeps silent, then that means "no". But that would be excessively logical. Abstention from the vote on the resolutions on these or those measures proposed by the Organization should rather be considered as an expression of unwillingness to participate in these measures (and eventually in their financing as well) and as unwillingness to hamper the implementation of these measures by those who voted "in favour" of them.

Such an interpretation is proved by the way in which payments for UNEF operations, and especially for ONUC, are made by States whose delegations abstained from voting.

According to the data available on 1 June 1962, more than 30 States, whose delegations abstained from the vote on financial resolutions for the Congo operations, did not make their payments to meet the expenses of those operations, though most of them had made such payments for the regular budget. This was a peculiar voting by non-payment.

41. The operations in the Congo became more complicated and expensive although the main tasks, which were set out in the resolutions of the Security Council, had not been implemented.

Though the General Assembly deplored that "the Government of Belgium has not yet complied with the resolutions and that such non-compliance has mainly contributed to the further deterioration of the situation in the Congo" and expressed once more the conviction "that the central factor in the present grave situation in the Congo is the continued presence of Belgian and other foreign military and para-military personnel and political advisers, and mercenaries, in total disregard of repeated resolutions of the United Nations", it decided that the above-mentioned contingents and personnel "shall be completely withdrawn and evacuated" (reso-

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

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

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

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

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

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

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

lution 1599 (XV) on 15 April 1961). At the same time, it complained of "the many difficulties that have arisen in the way of effective functioning of the United Nations operation in the Congo", considered "it essential that necessary and effective measures be taken by the Secretary-General immediately to prevent the introduction of arms, military equipment and supplies into the Congo, except in conformity with the resolutions of the United Nations" and urged the release of all members of Parliament, all political leaders under detention, and the convening of Parliament without delay. It called upon the Congolese authorities to co-operate fully in the implementation of the resolutions of the General Assembly, and although it decided to appoint a Commission of Conciliation (resolution 1600 (XV) of the same date), it nevertheless continued to appropriate millions of dollars "pending action" by the General Assembly (resolution 1595 (XV) of 3 April 1961).

When the enormous sum of \$100 million had to be appropriated for nine months, the General Assembly was confronted with an acute problem of the methods of apportionment of these expenses. The amount of the appropriations itself (which was twice as large as the corresponding appropriations in the regular budget) stressed the qualitative differences between the expenses of the Congo operations and those for the normal (regular) budget. The General Assembly's resolutions 1619 (XV) and 1620 (XV) of 21 February 1961 have revealed it. I propose to return to this matter a little later.

It is important at this stage to state that resolution 1619 (XV) fixed the results of the continuous struggle that has been going on in the Fifth Committee and at the plenary meetings of the Assembly on the question of the procedure and resources for financing peace-keeping operations.

The Assembly clearly acknowledged 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"; and decided "to open an *ad hoc* account for the expenses of the United Nations operations in the Congo for 1961" and to apportion as expenses of the Organization the amount of \$100 million among the Member States in accordance with the scale of assessment for the regular budget. At the same time, there was fixed for some of the States a reduction up to 80 per cent. of the corresponding assessment. This, however, was considered as a temporary measure. There was mentioned a year (1961) for which this sum was appropriated and the sum itself (\$100 million) that was to be apportioned. Besides, it was stated that the aforementioned apportionment was effected "pending the establishment of a different scale of assessment to defray the

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

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

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

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

extraordinary expenses of the Organization resulting from these operations”.

In this last part of the phrase the Opinion finds confirmation of the fact that in this case reference is made only to *another scale of assessment* and not to some method other than assessment. But it is important to stress that the resolution states that the expenses for operations in the Congo are essentially *different in nature* from the expenses of the Organization under the regular budget. Expenses of a different nature require different procedures. The General Assembly did not consider this to be the only procedure for defraying the extraordinary expenses of the Organization resulting from these operations. In the same resolution the General Assembly appealed to the permanent members of the Security Council and to the Government of Belgium to make voluntary contributions.

Moreover the General Assembly did not choose any of the “generally recognized procedures”. In resolution 1620 (XV) approved on the same day, the General Assembly decided to provide for the study of the following points:

“(a) Methods for covering the cost of peace-keeping operations;

(b) The relationship between such methods and the existing administrative and budgetary procedures of the Organization.”

42. By the end of 1961 the resolutions of the Security Council on the Congo were not yet implemented. Katanga was practically separated. The General Assembly continued to appropriate ever new amounts for operations in the Congo.

Resolution 1633 (XVI) of 30 October 1961 authorized the Secretariat to incur commitments of \$10 million per month. The divergencies about financing these operations became more acute. I have already cited various, and at times diametrically opposed, methods proposed for financing operations in the Congo. The Working Group of Fifteen which was specially appointed for the examination of the administrative and budgetary procedures of the United Nations stated, on the result of its work, that its report had been unable to indicate, because of the divergence of opinion among its members, any precise principles for finding a solution to the problem of financing peace-keeping operations undertaken by the United Nations (A/4971). The number of votes not cast in support of the resolutions, especially the number of abstentions, increased. The number of Member States which “abstained” from payment for operations in the Congo, even from among those who voted for the resolutions, also increased (though these Members, as a rule, are not in arrears in their contributions under the regular budget). According to the data on 1 June 1962, 49 Member States did not pay for the operations of the Congo in 1960; still more for the operations in 1961.

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

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

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

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

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

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

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

It was further stressed and became more evident that operations in the Congo should be exclusively within the competence of the Security Council, as they included such questions as the scope of the operations, the size and disposition of the Force, its armament and equipment. The Security Council, discussing the problems of the operations, had to determine in what way the questions relating to the financial implications of the operation were to be solved. Therefore, when the General Assembly at its session on 21 April 1961 failed (in one of the phases of the discussion) to come to a solution of the question of financing the operations in the Congo, the delegation of Ghana submitted a draft resolution in which it suggested that the question of "cost estimates and financing of the United Nations operations in the Congo be referred immediately to the Security Council for consideration".

The question, as we have seen, was solved without appealing to the Security Council, but the suggestion made by the delegation of Ghana is very significant. It had chosen the proper way of solving this problem.

Once more the Security Council had to deal with the question of the operations in the Congo. Its resolution (S/5002) of November 1961 may be said to sum up the provisions of all its previous resolutions.

Being a judge, I am not able to make an evaluation of this resolution. It is essentially a political document.

I deem it necessary to direct my attention only to what is related to the voting of this resolution, inasmuch as the Opinion attaches importance to the absence of a dissenting vote.

The representative of the Soviet Union voted for the above-mentioned resolution, but in his statement on the reasons for his vote he said that he considered it possible to support the draft because it satisfied the main task, i.e. it drew the attention of all the staff of the United Nations Organization and the United Nations Force to the solving of the problem of eliminating the source of foreign intervention in Katanga.

43. Generally speaking, after a study of all the Security Council's resolutions with regard to the Congo (and this had to be done because it was sometimes stated that the expenses of the operations in the Congo were those of the Organization, inasmuch as these operations were carried out in compliance with the Security Council's resolutions), it should be stated that there was no necessary conformity between the concrete, narrowly-specific resolutions of the Security Council and the arbitrary carrying out of the operations (which in the main hardly corresponded to the resolutions of the Council).

What is involved even more is the procedure of implementation of such operations, which is completely at variance with the provisions of the Charter.

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

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

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

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

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

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

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

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

44. The General Assembly, by its resolution 1732 (XVI) of 21 December 1961 providing for the appropriation of some further \$80 million for operations in the Congo up to 1 July 1962, almost completely repeated its resolution 1619 (XV).

We can find there an acknowledgment of the fact that the expenses for operations in the Congo are essentially different in nature from the expenses of the Organization under the regular budget.

The Assembly preserved the *ad hoc* account for the expenses of the United Nations operations in the Congo, and appealed for voluntary contributions and reductions for a number of countries.

The studies of the "methods for covering the cost of peace-keeping operations" initiated by the General Assembly did not lead to the finding of any "generally recognized procedures". This was hindered, not by the Charter and its provisions, but by the heterogeneous political considerations in the aggravated political situation outside and within the United Nations Organization.

45. The General Assembly, in its resolution 1731 (XVI), adopted on the same day, decided to submit to the International Court of Justice for an advisory opinion the question that has become the subject of the Opinion of the Court.

The General Assembly declared that it considered it necessary to have legal guidance as to obligations of Member States under the Charter in the matter of financing the United Nations operations in the Congo and in the Middle East, and, requiring from the Court such a legal guidance, it drew the attention of the Court to the interpretation of Article 17, paragraph 2, of the Charter.

I am not of the opinion that by interpreting this paragraph one would resolve the political divergences that have arisen in the United Nations Organization with regard to the operations in the Congo. The problem submitted to the Court originated in, and is saturated with, political considerations. It seems to me that the background of the resolutions which, in the General Assembly's opinion, called for an advisory opinion, reveals the merely political essence of the question submitted to the Court.

I have already said, and am ready to repeat, that the Court should have "declined to answer the request". But the Court did not agree with this. It pays much attention to the analysis of Article 17, paragraph 2.

46. I have to direct my attention to this analysis too, inasmuch as I cannot agree with the statement of the Court that the expenditures in question (which in their essence are nothing else but expenditures for peace-keeping operations in the Middle East and the Congo) should be considered as "expenses of the Organization

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

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

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

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

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

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

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

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

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

within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations”.

The General Assembly's request is to define “expenses of the Organization” *within* the meaning of Article 17, paragraph 2.

It does not ask the Court to define “expenses of the Organization” in general. Indeed this notion may include all expenditures made by the Organization or on its behalf, irrespective of the sources from which it derives them, for example, from different voluntary contributions.

The question submitted to the Court localizes this notion, connecting it with Article 17 of the Charter. But Article 17 deals with the budget. Therefore the question submitted to the Court should be regarded as the question whether it is possible to consider the expenditures made in compliance with the afore-mentioned resolutions as the expenses of the Organization provided by its budget.

47. It is suggested that paragraph 2 is not obligatorily related to paragraph 1 of Article 17, and that paragraph 2 has its own independent meaning, that the apportionment of the expenses which the General Assembly may make is connected with all the expenditures of the Organization, irrespective of whether they were provided in the budget or not.

This however would contradict the position occupied by paragraph 2, and what is sometimes called a “topographical” interpretation of the rules of law. Both paragraphs—the first (on considering and approving the budget) and the second (on the apportionment of the expenses) are not only placed in one Article but the second paragraph follows the first. And such an order is not a coincidence. If we follow the course of discussion at the San Francisco Conference of the Article which later became Article 17, then we may easily see that in the preliminary draft the Article read: “the General Assembly shall apportion the expenses among the Members of the Organization...”, and only then followed the matter of the consideration and approval of the budget.

As a result of the discussion of this Article in the Co-ordination Committee and at the plenary of the Conference, the above-mentioned paragraphs changed places. It was as if the two principal approaches to budgetary policy were placed in juxtaposition.

Here is what is decisive: either the possibility of collecting amounts (by apportionment among the Members) for drawing up the budget or of meeting the amount of expenses necessary for the Organization and then apportioning them among the Members.

The preliminary draft Article appeared to reflect the first approach, and its final form as approved, the second. Thus the question of apportionment is closely connected with the budget and its appropriations.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The budget of the Organization provides for all the expenses necessary for its maintenance (in the narrow sense of this word). These are usually called common expenses, running expenses, and the budget itself is called a regular budget, budget proper, etc. What kind of expenses are these? In each of the annual budgets of the United Nations, the expenses are enumerated. They are expenses for the sessions of the General Assembly, the councils, commissions and committees, for special conferences, investigations and inquiries, for Headquarters, the European Office, Information Centres, hospitality, advisory social welfare functions, etc. These expenses are contrasted with the so-called operational expenses for the various kinds of economic, social and technical assistance programmes. Determined by the various interests of different countries they are usually financed through voluntary contributions, in any case outside the regular budget. In the document submitted by the Secretariat (Dossier No. 195) on the "Budgetary and Financial Practice of the United Nations" there is a division into two parts: (1) *Regular budget* (General Fund and Working Capital Fund), and (2) Trust Funds, Reserve Accounts and Special Accounts *outside the regular budget*. The document enumerates thirteen such Special Accounts among which it names: Special Account for UNEF and *ad hoc* Account for the United Nations operations in the Congo.

Sometimes, in order not to mix the budgetary and non-budgetary appropriations and expenses, a distinction was made with regard to the administrative and operational budgets (if a given programme is so extensive that it necessitates the elaboration of a special budget for it, but this budget does not merge with the regular budget).

The Opinion of the Court, in comparing paragraphs 1 and 3 of Article 17, denies the fact that the notions of "regular budget" and "administrative budget" are identical, since paragraph 1 refers to the "budget" and paragraph 3 to the "administrative budgets" of specialized agencies.

I am not of the opinion that paragraph 3 makes it at all possible to distinguish the "regular" budget from the "administrative" one. Paragraph 3 rather helps, by singling out "financial and budgetary arrangements", to distinguish budgetary from operational expenses, i.e. the expenses provided by the programme outside the regular budget.

The specialized agencies (see Articles 57 and 63) conclude agreements "defining the terms on which the agency concerned shall be brought into relationship with the United Nations"¹.

¹ There is a special United Nations publication entitled: *Agreements between the United Nations and the Specialized Agencies*.

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

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

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

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

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

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

One of the purposes of these agreements is to avoid "the establishment and operation of competitive or overlapping facilities and services", which must inevitably lead to the co-ordination of the budgets.

In the Agreement with the International Refugee Organization of 18 November 1948 it is stated that this Agreement is concluded "with a view to achieving, in so far as practicable, uniformity in presentation of the administrative budgets of the United Nations and of the specialized agencies for the purpose of providing a basis for comparison of the several budgets".

But no other special administrative, separated from the regular budget of the United Nations Organization, is known to the Charter. Apparently the notions "administrative" and "regular" budget coincide.

In so far as I have managed to become acquainted with the budgets of the specialized agencies, I could not find (except in one case) any such notion of administrative budgets.

Thus the Unesco budget is familiar with the notion "regular budget" as opposed to the "financing of activities by funds from sources outside the Organization's budget".

The stressing of this difference in regard to Unesco and other specialized agencies can be explained by the extended development of the programme operations and services. Only in the above-mentioned agreement of the International Refugee organization can one find any such notion of "an administrative budget" (Article XV, 4 (a)).

But this can be explained by the fact that along with the Specialized Agency there also exists "the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", which is being maintained within the budget of the United Nations.

Therefore, the administrative expenditures of the Agency could only have been implemented on a limited scale.

The Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees refers to administrative expenditures and not to the administrative budget:

"The Office of the High Commissioner shall be financed under the budget of the United Nations. Unless the General Assembly subsequently decides otherwise, no expenditure, other than administrative expenditures relating to the functioning of the Office of the High Commissioner, shall be borne on the budget of the United Nations, and all other expenditures relating to the activities of the High Commissioner shall be financed by voluntary contributions."

General Assembly resolution 411 (V) of 7 December 1950 is entitled "Administrative Budgets of the Specialized Agencies". But the text of this resolution refers only to the budgets, stressing the expenditures of technical assistance funds and other extra-budgetary funds.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

48. May I now return to the question of the expenses for the operations in the Congo.

Even the fact that those expenses have never been included in the regular budget proves that it is impossible to argue that these expenses might be apportioned under Article 17, paragraph 2, of the Charter. It has been said more than once that peace-keeping operations should be financed in another way.

At the San Francisco Conference the necessity was at any rate realized of establishing a special procedure for assessment of eventual expenditures for operations of this kind. It is the Security Council which has, first of all, to decide about the financial implications of concrete peace-keeping operations. Article 43 gave directives as to how to arrange financial questions which might arise from these operations. Article 17 has nothing to do with these questions unless the Security Council should ask that necessary measures be taken by the General Assembly.

One cannot consider that decisions of the Security Council regarding the participation of any Member State in concrete peace-keeping operations are not obligatory for a given Member. Its obligation to participate in a decided operation was based on Articles 25 and 48 of the Charter. Agreements envisaged in Article 43 proceed from this general obligation. Article 43 says that all Members undertake to make available to the Security Council *on its call* armed forces, etc. Agreements must (not may) specify the terms of participation, the size of armed forces to be made available, the character of assistance, etc., envisaging all the ensuing financial consequences as well. The General Assembly may only *recommend* measures. Expenses which might arise from such recommendations should not lead to an obligatory apportionment of them among all Members of the United Nations. That would mean to convert a non-mandatory recommendation of the General Assembly into a mandatory decision; this would be to proceed against the Charter, against logic and even against common sense.

This applies even more to resolutions adopted not in conformity with the Charter. It is not within the power of the General Assembly "to cure" the invalidity of its resolutions enumerated in the Request by approving the financial provisions of these resolutions.

For the reasons given above I am of the opinion that a negative answer must be given to the question put to the Court by the General Assembly.

(Signed) V. KORETSKY.

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

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

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

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

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

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

(Signé) V. KORETSKY.