

OPINION DISSIDENTE DE M. BUSTAMANTE

1. Je fais partie des juges qui ont été d'avis d'examiner la question de la *conformité ou non conformité* à la Charte des résolutions des Nations Unies au sujet des affaires du Moyen-Orient et du Congo, comme un moyen indispensable d'appréciation pour répondre à la demande posée par l'Assemblée générale dans la requête de cet avis consultatif. C'est pour cela que j'estime nécessaire d'exposer le cours de mon raisonnement sur cette matière afin d'expliquer ma réponse conditionnée à la requête et de préciser la vraie portée de cette réponse.

2. Il me faut expliquer avant tout pourquoi j'ai cru que la Cour devait donner son avis à l'Assemblée générale, conformément à l'article 65 du Statut.

Il est vrai qu'une question préalable a été soulevée à cet égard : celle de savoir s'il était possible ou non de répondre à la demande d'avis, étant donné que le texte de la requête vise exclusivement à la qualification de certaines dépenses comme « dépenses de l'Organisation », en excluant implicitement toute définition de la Cour au sujet de la légalité intrinsèque et formelle des résolutions où lesdites dépenses furent autorisées. Mais je pense que la faculté de l'Assemblée générale pour fixer les limites des consultations qu'elle veut bien formuler n'est pas incompatible avec la faculté des juges, comme maîtres de leur propre raisonnement, pour prendre en considération tous les éléments d'appréciation qu'ils croient utiles ou nécessaires pour atteindre une définition de leur critère sur le problème consulté. Ces éléments ayant la qualité de *motifs* de l'opinion judiciaire, ne devront pas figurer dans la partie déclarative de l'avis.

Cette solution s'accorde avec la règle selon laquelle, pour interpréter l'une des clauses d'un traité, on l'examine à l'égard de toutes autres dispositions pertinentes du traité, celui-ci considéré dans son ensemble. Une limitation quelconque à ce sujet ferait tort au principe de l'indépendance judiciaire.

En outre, le fait que la Cour ait communiqué la présentation de l'avis consultatif à tous les États Membres, conformément à l'article 66 du Statut, implique, à mon avis, l'obligation de la part de la Cour d'examiner les vues des États qui ont exprimé des objections aux résolutions dont la requête fait référence. Le « dossier » remis à la Cour par le Secrétaire général des Nations Unies contient à cet égard une documentation abondante. Les débats de la Cinquième Commission et de l'Assemblée générale, ainsi que le rapport du

DISSENTING OPINION OF JUDGE BUSTAMANTE

[*Translation*]

1. I am among the Judges who held the view that the question of the *conformity or non-conformity* with the Charter of the United Nations resolutions concerning the Middle East and the Congo should be examined as being a necessary means of appraisal in order to reply to the question put by the General Assembly in its request for an advisory opinion. That is why I consider it necessary to give an account of my line of reasoning in this matter so as to explain my conditional reply to the request and to make the true scope of that reply clear.

2. First of all, I should explain why I have thought that the Court should give the General Assembly its opinion, in conformity with Article 65 of the Statute.

It is true that a preliminary question was raised in this respect: namely whether it was possible or not to reply to the request for an opinion, since the text of the request relates exclusively to the characterization of certain expenditures as "expenses of the Organization", implicitly excluding any pronouncement on the part of the Court as regards the intrinsic and formal legality of the resolutions by which those expenses were authorized. But I think that the General Assembly's power to determine the limits of the questions upon which it asks an opinion is not incompatible with the power of the Court, as master of its own reasoning, to take into consideration all the elements of appraisal which it thinks useful or necessary in order to arrive at a definition of its standpoint on the question on which an opinion is asked. These elements, having the character of *reasons* for the Court's view, should not be included in the operative part of the Opinion.

This view is in accordance with the rule that the interpretation of one of the clauses of a treaty should be carried out by considering that clause in the light of all the other relevant provisions of the treaty, taken as a whole. Any limitation whatever on this point would run counter to the principle of judicial independence.

Furthermore, the fact that the Court has communicated the request for an advisory opinion to all the Member States in conformity with Article 66 of the Statute implies, in my opinion, an obligation for the Court to consider the points of view of those States which expressed objections to the resolutions referred to in the request. On this point the dossier sent to the Court by the Secretary-General of the United Nations contains abundant documentation. The debates in the Fifth Committee and the General Assembly,

Groupe de Travail des Quinze pour l'examen des procédures administratives et budgétaires — du 10 novembre 1961 — (Doc. 57 du dossier, première partie), montrent les divergences très sérieuses qui se sont produites au sujet de divers points d'interprétation de la Charte liés aux affaires du Moyen-Orient et du Congo et leurs dépenses. L'étude du problème en cause ne serait qu'incomplète et la réponse de la Cour risquerait d'être stérile ou sans utilité majeure si l'on ne prend pas en considération ces aspects de la réalité institutionnelle, et si l'on omet d'essayer l'éclaircissement des doutes et des discordances qui ont précisément donné motif à la demande d'avis.

Le cas, tel que je l'entends, peut être énoncé en ces termes: étant donné que la Charte est la norme légale à laquelle les actes de l'Organisation des Nations Unies doivent se soumettre, la conséquence découle de ce que l'étude de la légalité (conformité à la Charte) des résolutions citées à la requête constitue un élément indispensable pour estimer si les dépenses que l'on y mentionne sont, ou non, des « dépenses de l'Organisation ». Dans la réponse de la Cour on essaiera de s'en tenir aux termes stricts et limités dans lesquels la demande d'avis a été libellée; mais cela n'empêche pas que dans la partie considérative de l'avis la question de la légalité soit discutée comme prémisses nécessaires. On ne peut jamais supposer que l'Assemblée générale ait voulu restreindre la liberté de critère de la Cour en écartant absolument de sa considération interne la question de la légalité. A mon avis, l'intention de l'Assemblée générale a bien été saisie par le représentant du Gouvernement des États-Unis quand il a dit dans son exposé oral devant la Cour:

« ... L'Assemblée n'a pas entendu soumettre à la Cour une question à laquelle elle ne pourra répondre ou la placer dans des conditions qui l'empêcheraient de répondre... Il s'ensuit que si la Cour devait avoir une opinion différente de celle avancée par les Gouvernements des États-Unis, du Royaume-Uni, d'Australie, d'Irlande et d'autres pays, à savoir que la question peut se limiter de manière à éviter le problème de la validité des résolutions sous-jacentes, il lui est loisible d'examiner ces questions plus larges. » (C. R. 62/32, p. 34, texte français, lignes 2 à 4, 24 et ss.)

Ma conclusion est donc que la Cour peut et doit répondre à la demande d'avis consultatif posée par l'Assemblée générale.

* * *

3. J'ai dit qu'un examen préalable de la légalité des résolutions respectives me paraît tout à fait indispensable pour savoir si les dépenses énoncées dans la requête sont, ou non, des « dépenses de l'Organisation ».

Parmi les résolutions figurant à la requête, il faut mentionner que certaines d'entre elles visent exclusivement les aspects politiques des deux problèmes du Moyen-Orient et du Congo en exposant les

and the report dated 10 November 1961 of the Working Group of Fifteen on the Examination of the Administrative and Budgetary Procedures of the United Nations (Document 57 of the dossier, Part I), reveal the very serious differences of opinion which were expressed regarding various points of interpretation of the Charter bearing on the Middle East and Congo questions and on the expenditures involved. An examination of the problem would be incomplete, and the Court's reply would risk being either fruitless or devoid of any great utility, if these aspects of institutional reality are not taken into account, and if no attempt is made to clear up precisely those doubts and disagreements which led to the request for an advisory opinion.

As I understand it, the case may be put in these terms: since the Charter is the legal standard to which the acts of the United Nations must conform, it follows that a study of the legality (conformity with the Charter) of the resolutions cited in the request constitutes an indispensable factor in the decision whether the expenditures referred to are, or are not, "expenses of the Organization". In the Court's reply an attempt is made to remain strictly within the limited terms in which the request for an opinion has been worded; nevertheless, in the reasoning of the Opinion the question of legality is discussed as an essential premiss. It cannot be supposed that the General Assembly wished to limit the Court's freedom of judgment by excluding absolutely from its own consideration the question of legality. In my opinion, the General Assembly's intention was well stated by the representative of the Government of the United States when, in his oral statement before the Court, he said:

"... The Assembly ... did not mean to put to the Court a question which it could not answer, or to place conditions upon the Court which would prevent it from answering... From this it follows that, if the Court should differ with the views advanced by the Governments of the United States, the United Kingdom, Australia, Ireland and others, that the issues can properly be limited so as to avoid passing upon the validity of the underlying resolutions, then it is free to inquire into these broader questions." (*Oral Statements*, p. 131, lines 1-4 and 26 ff.)

My conclusion, then, is that the Court can and should reply to the request for an advisory opinion put to it by the General Assembly.

* * *

3. I have said that a prior examination of the legality of the respective resolutions seems to me to be absolutely indispensable for ascertaining whether the expenditures mentioned in the request are, or are not, "expenses of the Organization".

Among the resolutions listed in the request, it should be mentioned that some of them deal exclusively with the political aspects of the two problems of the Middle East and the Congo, describing

événements, afin de justifier l'action armée des Nations Unies. Ce sont des *résolutions de base*. Il y en a d'autres qui, en se fondant sur les résolutions de base, autorisent l'engagement des ressources de l'Organisation et statuent sur la forme de financement des dépenses entraînées par l'action entreprise. Ce sont des *résolutions dérivées* ou *subsidiaires*. Les objections soulevées par divers États comprennent plusieurs des résolutions des deux groupes.

La question de la légalité ou conformité à la Charte des résolutions examinées vise les deux aspects de la *légalité formelle* (régularité de la forme, *quorum*, votes, etc.) et la *légalité intrinsèque* ou de fond. La concurrence des deux éléments détermine la *validité* de la résolution.

* * *

Quant à la *légalité formelle*, les objections soulevées par certains États visent surtout les résolutions du Conseil de Sécurité dans les deux affaires du Moyen-Orient et du Congo. Il faut donc examiner séparément les deux séries de résolutions.

En ce qui concerne l'affaire du Moyen-Orient, l'intervention des Nations Unies en territoire égyptien a été ordonnée à la fin d'octobre 1956, à la suite d'un appel du Gouvernement d'Égypte.

Le Conseil de Sécurité n'ayant pu au cours de trois séances consécutives (nos 748 à 750) obtenir l'unanimité des Membres permanents pour prendre position à l'égard de l'invasion de l'Égypte, a décidé (résolution du 31 octobre 1956) de convoquer l'Assemblée générale en séance extraordinaire d'urgence — conformément à la résolution n° 377 A (V) de 1950 — « afin de faire les recommandations nécessaires ». Cet accord a été pris par 7 votes (États-Unis, Union soviétique et Chine inclus) contre 2 (France et Royaume-Uni) et 2 abstentions (Australie et Belgique).

Conformément au paragraphe 3, article 27, de la Charte, le Membre permanent qui fait partie d'un différend susceptible de perturber la paix selon le chapitre VI, *s'abstient de voter*. *A fortiori*, l'abstention doit avoir lieu si un Membre permanent fait déjà partie d'un conflit existant qui entraîne une rupture de la paix (chapitre VII). Dans ce cas, il était interdit à la France et au Royaume-Uni de prendre part au vote du Conseil: ils devaient donc s'en abstenir. L'abstention obligatoire est, bien entendu, la négation du droit de veto. Dans ce cas, l'unanimité des Membres permanents se compte seulement parmi les Membres *habilités* ou *non empêchés*; les décisions étant valides si elles ont été prises par la majorité légale des votes y compris celles de tous les Membres permanents *non empêchés*. Donc, la résolution du 31 octobre a été adoptée d'une façon régulière dans son aspect formel.

events in order to justify the armed action of the United Nations. These are the *basic* resolutions. There are others which, on the strength of the basic resolutions, authorize the commitment of the Organization's resources and prescribe the method of financing the expenditure involved by the action taken. These are the *derived* or *subsidiary resolutions*. The objections raised by certain States relate to a number of resolutions in both groups.

The question of the legality or of the conformity with the Charter of the resolutions examined covers the two aspects of *formal legality* (regularity of form, quorum, votes, etc.) and the *intrinsic* or substantive *legality*. The concurrence of the two factors determines the *validity* of the resolution.

* * *

As to the *formal* legality, the objections raised by certain States relate in particular to the Security Council resolutions concerning the Middle East and the Congo respectively. These two series of resolutions must therefore be examined separately.

In the case of the Middle East, the intervention of the United Nations in Egyptian territory was ordered at the end of October 1956, following an appeal by the Egyptian Government.

During three consecutive meetings (Nos. 748 to 750), the Security Council was not able to secure the unanimity of the permanent Members for adopting a definite position as regards the invasion of Egypt; it therefore decided (resolution of 31 October 1956) to convene the General Assembly in an emergency special session—in conformity with resolution No. 377 A (V) of 1950—"in order to make appropriate recommendations". This was agreed to by 7 votes (including the United States, the Soviet Union and China) to 2 (France and the United Kingdom) with 2 abstentions (Australia and Belgium).

In conformity with Article 27, paragraph 3, of the Charter, a permanent Member which is a party to a dispute which may endanger the peace according to Chapter VI *shall abstain from voting*. *A fortiori*, there must be such abstention from voting if a permanent Member is already a party to an existing conflict involving a breach of the peace (Chapter VII). In this case, France and the United Kingdom were debarred from taking part in the Council's vote, and were under an obligation to abstain. Compulsory abstention is, naturally, the negation of the right to veto. In such a case, the unanimity of the permanent Members refers only to those permanent Members who are duly *entitled* to vote in the matter or *not debarred*; the decisions being valid if taken by the legal majority of the votes, including those of all the permanent Members who are *not debarred*. Hence, the resolution of 31 October was, from a formal point of view, properly adopted.

L'Assemblée générale s'est saisie de l'affaire sur la base de cette résolution du Conseil et a dicté, à son tour, les résolutions nos 997 à 1001 et 1121 qui s'inspirent du but du rétablissement de la paix. Ces résolutions ayant été prises par plus des deux tiers des votes (art. 18, par. 2), leur légalité formelle est hors de doute.

* * *

Les opérations au Congo ont commencé au mois de juillet 1960. Le Gouvernement de la nouvelle République dénonça l'entrée des troupes belges sur le territoire congolais, en faisant appel à l'aide militaire des Nations Unies pour obtenir l'évacuation et aussi — selon les renseignements fournis par le Secrétaire général — pour se faire prêter assistance afin de rétablir l'ordre public troublé par des mutineries. Le Conseil de Sécurité a accueilli cette demande et a adopté les résolutions des 14 juillet, 22 juillet, 9 août et 17 septembre 1960, 21 février et 24 novembre 1961, dans lesquelles des mesures diverses sont dictées, selon le cours des événements, pour faire face à la situation internationale et interne du pays.

Quant aux conditions *formelles* d'après lesquelles les résolutions du Conseil de Sécurité ont été prises, il faut dire que la résolution du 17 septembre 1960 qui a été votée *contre* par un Membre permanent (Union soviétique) visait la convocation d'une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale. Néanmoins, à une date postérieure, le 21 février 1961, le Conseil de Sécurité a réaffirmé la résolution n° 1474 (ES-IV) du 19 septembre 1960, adoptée par l'Assemblée générale dans la session extraordinaire convoquée par le Conseil. La résolution du 17 septembre a donc été indirectement confirmée.

La résolution du Conseil de Sécurité datée du 22 juillet 1960 a été votée à l'unanimité. Quant aux autres résolutions, aucune d'entre elles n'a obtenu des voix *contre*, mais seulement des *abstentions*. Il est déjà bien connu qu'un amendement coutumier de la Charte est intervenu dans la pratique du Conseil de Sécurité, en ce sens que l'abstention d'un Membre permanent présent à la séance n'est pas assimilée à l'exercice du droit de veto¹. Certes, cette sorte d'amendement peut juridiquement être reniée dans un cas d'espèce en invoquant le texte de la Charte (art. 27, par. 3), car aucun Membre permanent ne s'est engagé à le pratiquer sans réserve; mais dans le cas du Congo, parmi les Membres permanents qui se sont abstenus, aucun n'a fait valoir son abstention comme veto, au contraire, à deux reprises la France (17 septembre 1960) et l'Union soviétique (21 février 1961) ont déclaré que leur attitude ne signifiait pas une position contraire à la résolution. D'autre part, la Chine et le Royaume-Uni, en trois occasions (résolutions des 22 juillet et 9 août 1960

¹ Georges Day, « *Le Droit de veto dans l'Organisation des Nations Unies* », Pedone, Paris, 1952 ; Pierre F. Brugière, « *La règle de l'unanimité des Membres permanents au Conseil de Sécurité — Droit de veto* », Pedone, Paris, 1952.

The General Assembly dealt with the matter on the basis of this Council resolution and, in its turn, passed resolutions Nos. 997 to 1001 and 1121, inspired by the purpose of restoring peace. Since these resolutions were adopted by more than two-thirds of the votes (Art. 18, para. 2), their formal legality is beyond question.

* * *

The operations in the Congo began in July 1960. The Government of the new Republic protested against the entry of Belgian troops on Congo territory, appealing for the military help of the United Nations to obtain their evacuation and also—according to information supplied by the Secretary-General—to obtain assistance so as to restore public order, which was disturbed by mutinies. The Security Council complied with this request and adopted the resolutions of 14 July, 22 July, 9 August and 17 September 1960 and 21 February and 24 November 1961, in which various measures were prescribed, according to the course of events, to deal with the international and internal situation of the country.

As to the *formal* conditions in which the Security Council resolutions were adopted, it should be said that the resolution of 17 September 1960, *against* which one permanent Member (the Soviet Union) voted, concerned the calling of an emergency special session of the General Assembly. Nevertheless, at a later date, namely 21 February 1961, the Security Council reaffirmed resolution No. 1474 (ES-IV) of 19 September 1960, adopted by the General Assembly in the special session called by the Council. The resolution of 17 September was thus indirectly confirmed.

The Security Council's resolution of 22 July 1960 was adopted unanimously. None of the other resolutions involved any votes *against*, but only *abstentions*. It is already well known that an un-written amendment to the Charter has taken place in the practice of the Security Council, namely, to the effect that the abstention of a permanent Member present at a meeting is not assimilated to the exercise of the right to veto¹. No doubt this type of amendment may be legally repudiated in a given case by invoking the text of the Charter (Art. 27, para. 3), since no permanent Member has undertaken to apply it without reservations; but in the case of the Congo, of the permanent Members abstaining, none asserted that its abstention was to be regarded as a veto. On the contrary, on two occasions France (17 September 1960) and the Soviet Union (21 February 1961) stated that their attitude did not mean taking up a position contrary to the resolution. Again, China and the United Kingdom on three occasions (resolutions of 22 July and

¹ Georges Day: *Le droit de veto dans l'Organisation des Nations Unies*, Pedone, Paris, 1952; Pierre F. Brugière: *La règle de l'unanimité des Membres permanents au Conseil de Sécurité — Droit de veto*, Pedone, Paris, 1952.

et 21 février 1961) ont effacé, en votant favorablement, les traces de leur abstention initiale du 14 juillet, bien que le Royaume-Uni ait répété son abstention le 24 novembre 1961. L'Union soviétique a voté favorablement quatre résolutions et s'est abstenue pour celle du 21 février 1961, la considérant peu énergique, quoique utile jusqu'à un certain point. Le seul pays qui ait maintenu sa ligne abstentionniste est la France, sauf à la séance du 22 juillet 1960 où elle vota *pour*.

L'impression de droit et de conscience que donne ce scrutin est que les résolutions du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Congo ne sont pas dépourvues de légalité formelle et que les résolutions de dates plus récentes ratifient, en fait, les précédentes, en continuant le cours de l'action armée.

Quant aux résolutions « de base » de l'Assemblée générale, n° 1599 (XV), n° 1600 (XV) et 1601 (XV), toutes du 15 avril 1960, elles visent l'exécution de celles du Conseil de Sécurité dans le cadre des objectifs tracés par cet organe. C'est également le cas de la première résolution n° 1474 (ES-IV) de l'Assemblée générale, dont j'ai déjà parlé et qui fut ratifiée par le Conseil de Sécurité. Toutes ces résolutions de l'Assemblée ont été approuvées par les deux tiers des Membres présents et votants, conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la Charte. L'aspect formel a donc été observé.

* * *

4. Les principales objections faites par divers États, en ce qui concerne la légalité intrinsèque ou de fond, peuvent se résumer comme suit :

a) La Charte a — dit-on — été violée parce que dans l'affaire du Moyen-Orient ce n'est pas le Conseil de Sécurité mais l'Assemblée générale qui a pris la décision d'entreprendre une action armée en contrevenant aux articles 39 à 43 de la Charte.

J'ai déjà expliqué comment l'affaire d'Égypte a été renvoyée par le Conseil de Sécurité à l'Assemblée générale. Le Conseil de Sécurité peut-il faire cette délégation ou transfert de fonctions? Si l'on parle en termes généraux, la réponse est évidemment négative parce que cela détruirait les « sphères de compétence » que la Charte a établies pour l'un et l'autre de ces organes. Mais dans le cas d'espèce, une situation exceptionnelle et non prévue à la Charte s'était présentée à cause de l'empêchement notoire de deux Membres permanents du Conseil. Celui-ci a pensé, assurément, qu'il ne pouvait pas librement *agir* à l'égard ou contre les parties intéressées sans provoquer au sein de l'organe une rupture dangereuse, en rendant inefficace son intervention. Et, en présence de ce problème, ce que le Conseil a fait, à mon avis, n'est pas de déléguer ses fonctions, mais il a dévolu à l'Organisation le mandat que celle-ci lui avait conféré en vertu de l'article 24 de la Charte. Le mandant réassume l'exercice de son

9 August 1960 and 21 February 1961) obliterated, by subsequent favourable votes, any traces of their original abstention of 14 July, although indeed the United Kingdom did renew its abstention on 24 November 1961. The Soviet Union voted for four resolutions and abstained with regard to that of 21 February 1961, considering it not strong enough, although useful up to a certain point. The only country which maintained its abstentionist line was France, except at the meeting of 22 July 1960, when she voted *for*.

The impression in law and conscience given by this vote is that the Security Council's resolutions in the case of the Congo are not devoid of formal legality, and that the resolutions of more recent dates in fact ratify the earlier ones, by continuing the course of armed action.

With respect to the "basic" resolutions of the General Assembly, 1599 (XV), 1600 (XV) and 1601 (XV), all of them dated 15 April 1960, they deal with the carrying out of the Security Council's resolutions within the scope of the objectives laid down by the latter organ. This is also the case with the first resolution 1474 (ES-IV) of the General Assembly, of which I have already spoken and which was ratified by the Security Council. All these Assembly resolutions were approved by two-thirds of the Members present and voting, in conformity with Article 18, paragraph 2, of the Charter. The formal aspect has thus been observed.

* * *

4. The chief objections made by certain States as regards the intrinsic or substantive legality may be summed up as follows:

(a) The Charter—it is said—has been violated because in the case of the Middle East it was not the Security Council but the General Assembly which took the decision to undertake armed action, in contravention of Articles 39 to 43 of the Charter.

I have already explained how the Egyptian question was referred by the Security Council to the General Assembly. Can the Security Council so delegate or transfer its functions? Speaking in general terms, the reply is clearly negative, because that would upset the "spheres of competence" which the Charter has laid down for these two organs. But in this particular case a really exceptional situation, and one not provided for in the Charter, had arisen, by reason of the obvious incapacity of two permanent Members of the Council. The Council evidently thought that it could not take action freely with respect to or against the interested parties without provoking a dangerous breach within the organ, making its intervention ineffective. Faced with this problem, what the Council did, in my opinion, was not to delegate its functions but to return to the Organization the mandate which the latter had conferred upon it under Article 24 of the Charter. The principal reassumes the

droit quand le mandataire renonce à son mandat ou est empêché de l'exercer. Ainsi, l'Assemblée comme organisme représentatif de tous les États Membres reprendrait l'exercice de la compétence et de la responsabilité conférées par eux au Conseil de Sécurité conformément audit article 24.

De cette façon, on peut dire que l'intervention de l'Assemblée générale commença et se déroula en vertu d'un cas de force majeure, à savoir l'impossibilité reconnue par le Conseil de Sécurité de faire face à ses responsabilités vis-à-vis d'un conflit où deux Membres permanents étaient parties. Si l'on considère que l'Organisation était à ce moment devant le dilemme de permettre passivement que l'occupation de l'Égypte fût consommée ou d'adopter des mesures d'urgence pour préserver la paix et mettre fin aux hostilités, il me semble que l'intervention active de l'Assemblée peut être justifiée parce que l'Organisation était obligée d'accomplir les buts primordiaux de son existence conformément à l'article 1 de la Charte.

Pour conclure, je crois que l'intervention des Nations Unies dans le cas du Moyent-Orient dérive de résolutions intrinsèquement valables au point de vue de la compétence de l'organe. Bien que le Conseil de Sécurité n'ait pas pris part dans cette affaire, il y a eu des raisons tout à fait exceptionnelles qui justifient l'intervention de l'Assemblée générale. Celle-ci a donc été compétente pour agir. Cette appréciation couvre la période du 31 octobre au 24 novembre 1956, date de la dernière résolution de base n° 1121 jointe au dossier. A partir de cette date, la situation devra être examinée sous un nouvel aspect. En effet: étant donné que le Royaume-Uni et la France acceptèrent de renoncer à leur action armée contre l'Égypte et de retirer leurs forces, l'empêchement d'intervenir comme Membres permanents du Conseil de Sécurité cessa pour eux, et par conséquent, le Conseil fut habilité à nouveau comme organe compétent pour décider du fonctionnement de la Force d'urgence et de la continuation de l'action des Nations Unies visant l'affaire Israëlo-palestinienne. Le Conseil de Sécurité n'est pas intervenu, que je sache; peut-être en vertu de la thèse de la non-applicabilité de l'article 43 de la Charte et de la compétence de l'Assemblée pour agir au sujet des actions de caractère non coercitif. Mais cette question sera traitée plus avant.

b) Une autre question très proche de la précédente se réfère aux sphères de compétence du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale au point de vue de l'*action* pour le maintien de la paix. C'est le Conseil de Sécurité — dit-on — qui est le seul organe possédant la faculté de prendre *action* (art. 24, 35 (par. 3), 39 à 43). Il est expressément interdit à l'Assemblée générale d'*agir* (art. 11, par. 2, partie finale, et 35, par. 3). L'Assemblée n'a, à ce sujet, que les pouvoirs de discussion et de recommandation (art. 10, 11, par. 2, et art. 14), ainsi que celui d'attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur des situations qui semblent être dangereuses (art. 11, par. 3).

exercise of his powers when the agent renounces his mandate or is prevented from exercising it. Thus, as a body representative of all the Member States, the Assembly would be reassuming the exercise of the competence and the responsibility conferred by them on the Security Council under Article 24.

Thus the intervention of the General Assembly may be said to have begun and continued by virtue of a case of *force majeure*, namely the impossibility acknowledged by the Security Council of carrying out its responsibilities in respect of a conflict to which two permanent Members were parties. If account is taken of the fact that the Organization was then faced with this dilemma: either passively to allow the occupation of Egypt to be accomplished, or to adopt urgent measures to preserve peace and put an end to hostilities, it would seem that the Assembly's active intervention may be justified since the Organization was obliged to fulfil the principal purposes of its existence under Article 1 of the Charter.

To sum up, I think that the United Nations intervention in the case of the Middle East derives from resolutions which are intrinsically valid from the point of view of the competence of the organ concerned. Although the Security Council did not take part in the matter, there were quite exceptional reasons which justified the General Assembly's intervention. The latter was therefore competent to act. This holds for the period from 31 October to 24 November 1956, the date of the last basic resolution No. 1121 in the dossier. As from that date, the situation needs to be considered from a new point of view. Since the United Kingdom and France agreed to abandon their armed action against Egypt and to withdraw their forces, the bar to their participation as permanent Members of the Security Council no longer existed, and the Council therefore became once more the competent organ to take decisions concerning the functioning of the Emergency Force and the continuation of United Nations action in the Israel-Palestine question. So far as I know, the Security Council did not intervene; perhaps by virtue of the theory of the non-applicability of Article 43 of the Charter and of the competence of the Assembly to act in respect of actions not of an enforcement nature. But this question will be dealt with further on.

(b) Another question closely related to the foregoing refers to the spheres of competence of the Security Council and the General Assembly from the point of view of *action* for the maintenance of peace. It is the Security Council—it is said—which is the only organ having the right to take *action* (Articles 24; 35, para. 3; and 39-43). The General Assembly is expressly forbidden to take action (Article 11, para. 2, last part; and Article 35, para. 3). In this respect the Assembly only has the power to discuss or make recommendations (Articles 10; 11, para. 2; and 14) and to call the Security Council's attention to situations which seem to be danger-

Néanmoins — affirme-t-on —, en ce qui concerne l'affaire du Moyen-Orient, l'Assemblée a pris à sa charge l'autorisation de l'*action militaire* et, en plus, a créé une Force spéciale d'urgence des Nations Unies pour exécuter les opérations, sans que ce recours ait été prévu expressément dans la Charte. Dans l'affaire du Congo, bien que ce soit le Conseil de Sécurité qui ait décidé l'assistance militaire sous le contrôle du Secrétaire général, c'est l'Assemblée générale qui a pris en charge l'application de cette mesure concernant le soutien et le financement de l'ONUC, celle-ci étant une force auxiliaire non prévue à la Charte.

Ces observations demandent une interprétation du sens dans lequel le mot « *action* » a été employé dans les dispositions de la Charte.

Il faut mentionner que, dans d'autres domaines, l'Assemblée générale peut exercer certaines *actions* bien spécifiées, par exemple l'admission de nouveaux Membres (art. 4), la suspension et l'exclusion d'un Membre (art. 5 et 6), l'exercice de fonctions concernant le régime international de tutelle (art. 16) ou le Conseil économique et social (art. 18, 86 et ss.) et les questions administratives et budgétaires (art. 17).

Il reste à examiner s'il y a d'autres sortes d'actions que l'Assemblée pourrait prendre sans violation de la Charte dans le domaine du maintien de la paix.

Dans l'article 11, paragraphe 2, la Charte n'a ajouté au mot « *action* » aucun adjectif, aucune qualification qui signale le caractère spécifique de l'action du Conseil de Sécurité. Quelle est alors la nature de l'action dont la Charte charge le Conseil comme une chose relevant de sa compétence *exclusive*, comme une chose qui est interdite à l'Assemblée conformément aux article 11 (par. 2) et 35 (par. 3)?

Dès maintenant, on peut avancer que l'action attribuée au Conseil n'est pas uniquement l'action *militaire*. Je m'appuie sur le texte de l'article 35, paragraphe 3, qui fait référence (dans le chap. VI de la Charte) au règlement pacifique des différends. Ici, il n'y a encore actuellement aucun conflit, aucune situation de fait qui appelle l'emploi de la force armée: on a affaire seulement à des cas de controverses qui dans un futur, peut-être lointain, pourraient aboutir à une menace contre la paix. Néanmoins, dans ces cas, c'est le Conseil et non pas l'Assemblée (art. 35, par. 3) qui doit exercer son action, pas certainement militaire, mais de bons offices, de médiation, d'invitation à l'arbitrage ou à la soumission de la justice internationale, etc., tout cela renforcé par une certaine compulsion morale (art. 33 et ss.).

Si l'action militaire n'est pas la seule que le Conseil détienne, quel est en définitive, et comment se caractérise le type d'action que la Charte lui a conféré? On peut essayer d'élaborer une conception théorique qui permettrait, peut-être, à l'Assemblée générale de

ous (Article 11, para. 3). Nonetheless—it is alleged—in the case of the Middle East it was the Assembly which took the responsibility for authorizing the *military action* and, further, which created a special United Nations Emergency Force to carry out the operation, although this step was not expressly provided for in the Charter. In the case of the Congo, while it was the Security Council which decided on military assistance under the supervision of the Secretary-General, it was the General Assembly which undertook the application of this measure regarding the support and financing of ONUC, the latter being an auxiliary force not provided for in the Charter.

With regard to these observations, an interpretation is required of the sense in which the word "*action*" is used in the provisions of the Charter.

It may be mentioned that, in other fields, the General Assembly may take certain clearly defined *actions*, for instance the admission of new Members (Article 4), the suspension and expulsion of a Member (Articles 5 and 6), the performance of functions with respect to the international trusteeship system (Article 16) or the Economic and Social Council (Articles 18 and 86 ff.), and administrative and budgetary questions (Article 17).

It remains to be considered whether there are other examples of actions which the Assembly might take, without violation of the Charter, in the peace-keeping field.

In Article 11, paragraph 2, the Charter adds no adjective to the word "*action*", no qualification indicating the specific character of the Security Council's action. What then is the nature of the action which the Charter entrusts to the Council as something within its *exclusive* competence, as something prohibited for the Assembly under Article 11, paragraph 2, and Article 35, paragraph 3?

It may at once be said that the action allotted to the Council is not exclusively *military* action. I base myself on the text of Article 35, paragraph 3, which refers to the pacific settlement of disputes (Chapter VI of the Charter). Here, no actual conflict has yet taken place, no factual situation which calls for the use of armed force; it is so far only a matter of disputes which in the future, possibly a distant future, might lead to a threat to the peace. Nonetheless, in such cases, it is the Council and not the Assembly (Article 35, para. 3) which is to take action, not indeed military action, but good offices, mediation, invitation to arbitrate or submit for international judicial settlement, etc., all of which are strengthened by a certain moral compulsion (Article 33 *et seq.*).

If military action is not the only type of action within the power of the Council, what then is the type of action which the Charter confers on the Council and what are its distinguishing features? It would be possible to attempt to elaborate a theoretical conception

s'avancer dans la voie de l'*action*. La solution pourrait être trouvée dans les articles 1 (par. 1), 2 (par. 2, 3, 4, 5), 5, 6, 24 (par. 1 et 2), 33, 36 (par. 3), 37, 39 à 44 et 48 de la Charte. Toutes ces dispositions impliquent de la part des États Membres certaines renonciations partielles et conventionnelles à l'exercice de leur propre souveraineté — bien reconnue d'ailleurs par l'article 2 (par. 1 et 7) — au bénéfice de la cause de la coopération et de la paix internationales. En outre, quelques-uns de ces articles impliquent de la part des États Membres la reconnaissance *a priori* du droit de l'Organisation à exercer sur eux son autorité comminatoire pour les obliger à accomplir les obligations de la Charte. Cette autorité va de la pression morale (art. 33, par. 2; 36, par. 1; 37, par. 2) en passant par la pression économique et diplomatique (art. 41) jusqu'à l'intervention armée préventive (art. 42) et l'emploi de la force (art. 43). Tout cela renferme l'*action coercitive* sous ses deux aspects de prévention ou remarque impérative et de punition. Telle est la fonction de graves responsabilités dont la Charte a voulu charger le Conseil de Sécurité où les cinq grandes Puissances du monde siègent en permanence. Uniquement dans les cas des articles 5 et 6 (punition institutionnelle) le principe s'adoucit et l'Assemblée participe, à côté du Conseil, à la fonction punitive.

En essayant d'établir la différence entre ce pouvoir d'action du Conseil de Sécurité et les pouvoirs de l'Assemblée générale, je dirai que ces derniers sont de nature à respecter toujours et dans toutes les circonstances les limites de la souveraineté des États; et c'est pour cela que les accords de l'Assemblée ne se traduisent que par des discussions, pétitions, recommandations et même par des actions d'une portée restreinte. Mais quand une crise de la paix se produit, la communauté internationale tombe dans une situation anormale; et alors, en vertu du règlement conventionnel de la Charte, les intérêts souverains des États particuliers se placent au-dessous de l'intérêt plus fondamental de la communauté et les pouvoirs du Conseil de Sécurité font appel à la compulsion et même à la force pour rétablir l'ordre.

Cette interprétation du sens de l'*action* que la Charte mentionne comme l'un des attributs du Conseil de Sécurité simplifie la solution des problèmes relatifs au maintien de la paix. L'action du Conseil présuppose l'existence d'un État infracteur: alors une décision d'*autorité* ou *comminatoire* de la part du Conseil intervient. Dans les cas graves s'ajoute le manque d'obéissance de l'infracteur et, par conséquent, une action *coercitive* intervient *contre* lui, y compris l'emploi de la force. A ce moment, on néglige le consentement de l'État responsable et le Conseil peut agir *contre* la volonté dudit État.

Si cette interprétation trouve une chance d'acceptation, il serait plus facile de comprendre l'attitude de l'Assemblée générale au

which might enable the General Assembly to embark on a course of *action*. The solution may perhaps be found in Articles 1 (para. 1), 2 (paras. 2, 3, 4, 5), 5, 6, 24 (paras. 1 and 2), 33, 36 (para. 3), 37, 39-44 and 48 of the Charter. All these provisions imply on the part of Member States certain partial and contractual renunciations in respect of the exercise of their own sovereignty—which indeed is fully recognized by Article 2 (paras. 1 and 7)—in the interests of international co-operation and peace. Furthermore, some of these articles imply on the part of States Members the *a priori* recognition of the Organization's rights to exercise upon them its comminatory authority to compel them to fulfil the obligations of the Charter. This authority runs from moral pressure (Article 33, para. 2; Article 36, para. 1; Article 37, para. 2), through economic and diplomatic pressure (Article 41), to preventive armed intervention (Article 42) and the use of force (Article 43). All this comprises *enforcement action* under its two aspects of prevention or imperative admonition, and punishment. Such is the gravely responsible function which the Charter has entrusted to the Security Council, where the five Great Powers of the world have permanent seats. Only in the case of Articles 5 and 6 (institutional punishment) is the principle mitigated and does the Assembly take part, side by side with the Council, in the punitive function.

Seeking to establish the difference between this power of action of the Security Council and the powers of the General Assembly, I would say that the latter are of a kind to respect always and under all circumstances the limitations imposed by State sovereignty; and that is why the Assembly's role is confined to discussions, petitions, recommendations and actions of limited scope. But when a crisis in the matter of peace occurs, the international community finds itself in an abnormal situation; and then, by virtue of the contractual rules of the Charter, the sovereign interests of particular States come below the more fundamental interests of the community, and the Security Council has the power to resort to compulsion and even to force so as to restore order.

This interpretation of the meaning of the *action* which the Charter mentions as one of the attributes of the Security Council simplifies the solution of problems affecting the maintenance of peace. The Council's action presupposes the existence of a State which has committed an infringement, and hence the possibility of an *authoritative* or *comminatory* decision by the Council. There is in addition, in these serious cases, lack of compliance on the part of the infringing State, and consequently *enforcement action against* it, including the use of force. At this stage, the consent of the State which is responsible is ignored, and the Council may act against the will of that State.

If this interpretation can be accepted, it is easier to understand the General Assembly's attitude in the case of the Middle East, as

Moyen-Orient, exprimée et expliquée dans les rapports du Secrétaire général¹. Certes, si une assistance militaire avait été demandée par le Gouvernement d'Égypte, si la France et le Royaume-Uni avaient consenti à abandonner leur attitude de force et si Israël paralysait son invasion, l'*action* entreprise par les Nations Unies n'entraînerait pas — affirme-t-on — une vraie belligérance *contre* un État dans le sens de l'article 43 de la Charte, mais serait devenue — par un accord mutuel — une action non coercitive de sécurité et de contrôle prise en conformité de l'article 14, aux fins de surveiller la retraite de troupes et le rétablissement de la ligne de l'armistice. C'est de cette façon que l'envoi de la Force d'urgence a été justifié.

Toutefois, cette distinction entre l'action coercitive et l'action armée non coercitive mais simplement policière ou de sécurité est, peut-être, trop subtile pour attribuer la seconde de ces actions à l'Assemblée générale. Il faudrait peut-être pour cela une addition expresse, ou un amendement de la Charte, fait par l'Organe compétent des Nations Unies. Après tout, ceci a trait à une action de mobilisation militaire sur un territoire étranger, toujours susceptible de complications qui en fait se sont produites quelques fois. C'est seulement la considération de cette circonstance exceptionnelle de l'empêchement du Conseil de Sécurité dans le cas particulier de l'Égypte qui rend l'affaire plus claire et atténue les doutes dont j'ai fait mention. On a invoqué, à cet égard, le précédent d'autres interventions analogues de l'Assemblée générale, qui auraient constitué une répétition des cas analogues réaffirmant la portée des facultés de l'Assemblée pour le maintien de la paix. Parmi ces interventions, on a cité la création du Comité spécial pour les Balkans (octobre 1947), celle de la Commission pour l'unification de la Corée (octobre 1950) et celle du groupe d'observation des Nations Unies au Liban (juin 1958). C'est à l'Organisation d'apprécier la pertinence et la valeur de ces précédents.

Dans le cas du Congo, l'action militaire a été ordonnée par le Conseil de Sécurité et non pas par l'Assemblée générale. Donc le problème ne se pose pas sur la validité des résolutions visant l'initiation de l'action. Il se pose peut-être en ce qui concerne sa continuation dans des circonstances nouvelles et complexes. La présence de l'ONUC au Congo s'étant prolongée, les résolutions financières de l'Assemblée générale se sont succédé indéfiniment et ont provoqué des contradictions de la part de quelques États.

Comme conclusion, on peut affirmer que dans les cas du Moyen-Orient et du Congo une définition d'autorité compétente des Nations Unies est indispensable au sujet de la nature de l'*action* qu'accom-

¹ Doc. A/3267, 3 novembre 1956, p. 3; Doc. A/3287, 4 novembre, p. 11; Doc. A/3289, 4 novembre, p. 15; tous ces documents étant compris dans le cahier d'annexes de la première session extraordinaire d'urgence, 749^{me} et 750^{me} séances du Conseil de Sécurité, en date du 30 octobre 1956 — Dossier du Secrétariat des Nations Unies, Doc. n° 132.

expressed and explained in the Secretary-General's reports¹. No doubt, if military assistance had been asked for by the Egyptian Government, if France and the United Kingdom had agreed to abandon their policy of force, and if Israel had stopped its invasion, then the *action* undertaken by the United Nations would not, it is asserted, have involved real belligerence *against* a State within the meaning of Article 43 of the Charter, but would—by mutual agreement—have become action, other than enforcement action, of security and supervision, taken in conformity with Article 14, with a view to supervising the withdrawal of the troops and the re-establishment of the armistice line. It is in this way that it has been sought to justify the dispatch of the Emergency Force.

However, this distinction between enforcement action and armed action which is not coercive but simply police or security action is perhaps too subtle for the second of these to be assigned to the General Assembly. For that, a specific addition to or an amendment of the Charter, made by the competent organ of the United Nations, would perhaps be required. After all, this has reference to a military mobilization action on foreign territory, which is always liable to cause complications, which has in fact occurred on occasion. It is only the consideration of this exceptional circumstance of the Security Council's paralysis in the particular case of Egypt which makes the matter clearer and lessens the doubts which I have referred to. In this connection, reference has been made to the precedent of other similar interventions by the General Assembly, which are said to have constituted a reaffirmation of the scope of the Assembly's peace-keeping powers. Among these interventions have been mentioned the establishment of a Special Committee on the Balkans (October 1947), of the Commission for the Unification of Korea (October 1950), and of the observation group in the Lebanon (June 1958). It is for the Organization to appraise the pertinence and the weight of these precedents.

In the case of the Congo, the military action was ordered by the Security Council and not by the General Assembly. Hence no problem arises as to the validity of the resolutions initiating the action. One may perhaps arise with regard to its continuance in new and complex circumstances. The presence of ONUC in the Congo having continued, financial resolutions by the General Assembly followed one another indefinitely and gave rise to objections on the part of certain States.

To sum up, it may be asserted that in the cases of the Middle East and the Congo a definition by a competent authority of the United Nations is indispensable of the nature of the *action* under-

¹ Document A/3267, 3 November 1956, p. 3; Document A/3287, 4 November, p. 11; Document A/3289, 4 November, p. 15; all these documents are included in the volume of annexes of the first Emergency Special Session, 749th and 750th meetings of the Security Council, dated 30 October 1956—Dossier of the United Nations Secretariat, Document No. 132.

plissent l'UNEF et l'ONUC (coercitive ou de simple police de sécurité); et au sujet de la portée des obligations des États Membres à l'égard de ces sortes d'expéditions armées — non prévues à la Charte — qui ne sont pas imposées par le Conseil de Sécurité conformément à l'article 43 de la Charte, mais qui émanent de décisions du Conseil de Sécurité ou de recommandations de celui-ci et de l'Assemblée générale pour exercer, avec le consentement des États intéressés, une simple activité de contrôle policier non coercitif.

c) La Charte — affirme-t-on — a été violée parce que l'Organisation s'est immiscée dans les affaires internes de la République du Congo en dépit de la prescription de l'article 2, paragraphes 1 et 7. En effet, ajoute-t-on, l'un des buts de l'action armée autorisée par le Conseil de Sécurité (résolutions des 14 et 22 juillet, 8 août 1960, 21 février et 24 novembre 1961) était de fournir au Gouvernement congolais l'assistance militaire dont il avait besoin pour rétablir l'ordre public interne et, postérieurement, celui d'étouffer le mouvement sécessionniste de la province du Katanga; mais ces deux objectifs — dit-on — relèvent clairement de la compétence exclusive du Gouvernement local et du peuple congolais.

Le critère soutenu par le Conseil de Sécurité établit une liaison étroite entre le maintien de l'ordre public intérieur et le maintien de la paix et de la sécurité internationales, étant donné la présence de troupes belges et l'influence des intérêts complexes dont le pays était le théâtre. On ajoute que le Congo étant une république nouvelle, récemment incorporée aux Nations Unies, elle doit recevoir de l'Organisation toute l'aide qu'elle a demandée pour atteindre sa formation normale comme État (art. 1, par. 3, de la Charte). Finalement, il est dit que la constitution politique du nouvel État est fondée sur le principe de l'unité confédérée des diverses provinces, le Katanga étant l'une d'elles; et que, n'ayant pas terminé le « processus » constitutionnel ni l'organisation des pouvoirs nationaux avec le concours des représentants de toutes les provinces, un mouvement quelconque contre la loi fondamentale est prématuré et mérite la condamnation de la communauté internationale.

Cette interprétation élargie des nouvelles fonctions tutélaires des Nations Unies à l'égard des nouveaux États contient évidemment une thèse de noble signification humanitaire et civique, mais la portée de cette thèse devra préalablement être conjuguée par l'Organisation avec le principe qu'énonce l'article 2, paragraphes 1 et 7, de la Charte et également avec les possibilités financières des États Membres. C'est la question à résoudre.

Quant au principe de la non-intervention dans des affaires qui relèvent de la compétence nationale, il est indéniable que l'Organisation n'a pas commis en fait d'infraction dans le cas du Congo, étant donné que c'est le Gouvernement dudit État qui, de sa propre initiative, demanda l'assistance des Nations Unies. Mais le cas

taken by UNEF and ONUC (enforcement action or mere security policing); and also of the scope of the obligations of States Members in respect of this type of armed expedition—not provided for in the Charter—which are not imposed by the Security Council under Article 43 of the Charter, but which emanate from decisions of the Security Council or from recommendations by it and by the General Assembly with a view to carrying out, with the consent of the States interested, a mere action of police control without enforcement character.*

(c) The Charter—it is asserted—has been violated because the Organization has intervened in the domestic affairs of the Republic of the Congo in spite of the provision of Article 2, paragraphs 1 and 7. In fact, it is added, one of the purposes of the armed action authorized by the Security Council (resolutions of 14 and 22 July and 8 August 1960, and 21 February and 24 November 1961) was to supply the Government of the Congo with the military assistance which it needed to restore internal law and order and, subsequently, to stamp out the secessionist movement of Katanga province; but these two objectives—it is said—come clearly within the exclusive competence of the local government and the Congolese people.

The view taken by the Security Council establishes a close connection between the maintenance of internal law and order and the maintenance of international peace and security, in view of the presence of Belgian troops and the influence of complex interests within the country. It was added that since the Congo was a new Republic, only recently having become a Member of the United Nations, it should receive from the Organization all the assistance which it has asked for to achieve its normal formation as a State (Article 1, para. 3, of the Charter). Finally, it was said that the political constitution of the new State was founded upon the principle of the confederal unity of the various provinces, of which Katanga was one; and that, not having yet completed either its constitutional “process” or the organization of its national powers with the participation of the representatives of all the provinces, any kind of movement against the *loi fondamentale* was premature and called for condemnation by the international community.

This broadened interpretation of the new tutelary functions of the United Nations in respect of new States clearly contains a theory which is a noble conception from the humanitarian and civic point of view; but the scope of this theory must first be reconciled by the Organization with the principle laid down by Article 2, paragraphs 1 and 7, and likewise with the financial possibilities of States Members. That is the question which has to be solved.

As to the principle of non-intervention in matters within the domestic jurisdiction, it is beyond dispute that the Organization has not in fact committed any infringement in the case of the Congo, since it was the Government of that State which, on its own initiative, asked for the assistance of the United Nations. But the question

est moins simple quant à l'aspect du financement. Ces nouvelles obligations pécuniaires des États Membres n'étaient pas prévues à la Charte. Donc, l'existence d'une obligation conventionnelle de paiement reste douteuse. On peut dire que l'attitude d'aide au Congo pour régler ses affaires intérieures a été prise dans l'esprit des articles 1 (par. 3) et 55 (par. b et c) de la Charte; mais dans le domaine de la coopération internationale les dépenses sont couvertes au moyen de contributions volontaires et ne se répartissent pas obligatoirement sur tous les États. En tout cas, quelque décision interprétative générale de l'Organisation manque à ce sujet.

d) Les États qui ont fait des objections aux dépenses examinées affirment que la Charte a été violée parce que les actions armées du Moyen-Orient et du Congo n'ont pas été confiées pour leur exécution à la responsabilité militaire et financière d'un État ou d'un groupe d'États, moyennant des « accords spéciaux » signés avec eux par le Conseil de Sécurité (art. 43), mais que, lesdites actions ayant été prises directement en main par l'Assemblée générale, elles ont été placées sous la responsabilité de l'Organisation et livrées à une Force spéciale des Nations Unies dont l'existence n'est pas prévue dans la Charte.

Pour bien apprécier cette objection, il faut examiner deux questions: l'une de droit et l'autre de fait.

La question de droit consiste à savoir si la formulation des « accords spéciaux » est tellement substantielle selon l'esprit de la Charte que, faute de cette condition, l'action ordonnée ne devrait pas être entreprise. Je penche pour la négative. Le cas peut se présenter dans la pratique que l'État ou le groupe d'États appelés à prêter une assistance armée ne puissent pas le faire tout de suite ou s'excusent d'en accepter la responsabilité. Dans la théorie de la Charte — il faut le noter — une telle excuse des États n'est pas prévue. Mais, en tout cas, cela suffirait pour que la décision des Nations Unies de maintenir ou rétablir la paix soit vouée à un échec. Dans cette hypothèse, le Conseil de Sécurité devra combler le vide au moyen d'un recours direct. Le principe de « l'efficacité institutionnelle » que la Cour a appliqué à certaines occasions (*Recueil*, avis consultatif du 11 avril 1949) signale que l'Organisation peut, dans une telle circonstance, chercher dans l'esprit de la Charte le moyen effectif d'arriver à la réalisation de ses buts (art. 1). On ne voit pas quel moyen pourrait avoir en main l'Organisation autre que celui de la formation d'une Force propre aux opérations.

Il reste encore un point à élucider: les États appelés à intervenir dans les « accords spéciaux » dont parle l'article 43 sont-ils seulement les États Membres du Conseil de Sécurité ou seulement ses Membres permanents, ou l'un quelconque des autres États Membres de l'Organisation? Certes, l'opinion favorable aux deux premières thèses a été énoncée et cherche appui dans le fait que les Membres du Conseil sont les responsables devant le monde entier des décisions sur la paix et la guerre; et que les Membres permanents représentent

is not so simple from the financing point of view. These new financial obligations of Member States were not contemplated in the Charter. Hence it is doubtful whether a contractual obligation to pay exists. It may be said that the policy of assisting the Congo to settle its domestic affairs was adopted in the spirit of Articles 1 (paragraph 3) and 55 (paragraphs (b) and (c)) of the Charter; but in the field of international co-operation, expenses are met by means of voluntary contributions and are not compulsorily apportioned among all States. In any case, some general interpretative decision on the part of the Organization is lacking on this subject.

(d) The States which raised objections to the expenditures in question contend that there has been a violation of the Charter because the execution of armed actions in the Middle East and the Congo was not made the military and financial responsibility of a State or group of States under "special agreements" signed with them by the Security Council (Article 43), but that the actions in question were taken in hand directly by the General Assembly, and therefore placed under the responsibility of the Organization and entrusted to a special United Nations Force, for which there is no provision in the Charter.

To understand and evaluate this objection, two questions must be considered: one of law and one of fact.

The legal question is whether the negotiation of "special agreements" is, according to the spirit of the Charter, such a basic one that, if such agreements are not concluded, the action ordered should not be undertaken. I incline not to think so. In practice it may occur that the State or group of States called upon to supply armed assistance cannot do so at once or decline to accept the responsibility. In the theory of the Charter—it should be noted—there is no provision for such refusal but, in any case, that would be sufficient to frustrate the decision of the United Nations to maintain or re-establish peace. In that event, the Security Council must fill the gap by means of direct measures. The principle of "institutional effectiveness" which the Court has applied on certain occasions (*Reports*, Advisory Opinion of 11 April 1949) indicates that the Organization may, in such circumstances, seek in the spirit of the Charter the effective means of attaining its purposes (Article 1). No other means would appear to be available to the Organization but the formation of a special Force for the operations.

One more point remains to be cleared up: are the States called upon to intervene, by means of the "special agreements" mentioned in Article 43, only States which are Members of the Security Council or only its permanent Members, or can they be any other Member States of the Organization? Undoubtedly, the view favourable to the first two hypotheses has been put forward and may find support in the fact that the Members of the Council are the responsible parties before the whole world in decisions on peace and war; and

la gravitation plus puissante au sein de la communauté internationale du point de vue du pouvoir et des finances. Mais le texte des articles 43 et 45, en accord avec l'article 2 (par. 2) et les articles 17, 24 (par. 1) et 25 de la Charte permet, à mon avis, de reconnaître l'obligation à *tous* les États de faire honneur, le cas échéant, à l'appel du Conseil de Sécurité pour prendre part aux « accords spéciaux ». C'est une autre question où une décision des Nations Unies est attendue par les États objecteurs.

Quant à la question de fait, il me semble qu'une erreur aurait été commise lorsque l'on affirme au sujet des affaires du Moyen-Orient et du Congo que des « accords spéciaux » ne sont pas intervenus. Plusieurs États ont répondu favorablement à la demande du Secrétaire général pour fournir des troupes à l'expédition des Nations Unies en Égypte¹; et, en fait, plusieurs de ces pays ont envoyé leurs troupes et, vraisemblablement, ont signé des accords partiels en stipulant les conditions de leur aide. Une pareille chose est arrivée dans l'affaire du Congo, où le Secrétaire général s'est mis d'accord avec plusieurs États africains pour la fourniture de troupes. On ne peut alors dire que la règle sur les « accords spéciaux » ait été violée. Ce qu'il y a de particulier à ce sujet, c'est qu'on n'a pas confié *totale*ment à un seul État ou à un groupe d'États la réalisation de l'action armée comme l'article 43 l'a prévu, mais que c'est l'Organisation des Nations Unies qui a contribué elle-même à une bonne part des dépenses et qui a créé une Force d'urgence indépendante mais intégrée d'effectifs nationaux de plusieurs États et fournie par eux en armements, équipes, moyens de transport, etc., selon des accords spéciaux. Évidemment, cette modalité de Force des Nations Unies n'est pas mentionnée à l'article 43 et son origine doit être recherchée dans la conception fermement soutenue au sein de l'Assemblée et du Secrétariat général selon laquelle les cas du Moyen-Orient et du Congo n'étaient pas des cas relevant du chapitre VII de la Charte (menace et rupture de la paix et agression contre la paix), mais des actions de sécurité et de contrôle volontairement acceptées par les parties intéressées, sans caractère coercitif. Comme un élément de ces actions, la création de la Force d'urgence serait comprise — de l'avis de l'Assemblée et du Secrétariat — dans la faculté de l'Assemblée générale pour créer des organes secondaires (art. 14 et 22). Sous ce concept il n'y aurait aucune obligation — a-t-on déclaré — de s'en tenir à la disposition de l'article 43 sur les « accords spéciaux ».

Les réserves que j'ai exprimées à propos de la portée du pouvoir d'*action* de l'Assemblée générale sont également pertinentes ici.

¹ D. O., annexes de la onzième session de l'Assemblée générale, suite du point 5 de la première session extraordinaire d'urgence (1^{er} au 10 novembre 1956), New York, 1956-1957 — n° 153 du « dossier » envoyé à la Cour par le Secrétariat des Nations Unies.

also in the fact that the permanent Members represent the most important centre of gravity within the international community from the point of view of power and resources. But the text of Articles 43 and 45, in agreement with Article 2, paragraph 2, and Articles 17, 24 (paragraph 1) and 25 of the Charter, in my opinion, make it possible to recognize an obligation on *all* States to answer, if necessary, the call of the Security Council to participate in "special agreements". That is another question where a decision by the United Nations is expected by the objecting States.

As to the question of fact, it seems to me that a mistake has been made when it is stated, with regard to the Middle East and Congo, that "special agreements" were not entered into. Several States replied favourably to the Secretary-General's request to supply troops for the United Nations expedition in Egypt¹; and several of these countries did in fact send troops and, probably, signed partial agreements stipulating the conditions of their assistance. A similar situation arose in the case of the Congo, when the Secretary-General reached agreement with several African States for the provision of troops. It cannot therefore be said that the rule as regards "special agreements" has been violated. The distinguishing feature is that the carrying out of the armed action was not entrusted *wholly* to a single State or to a group of States as laid down in Article 43, but rather it was the United Nations which contributed as an organization a large share of the expenses and which created an Emergency Force which was independent but made up of the national contingents of several States and supplied by them with arms, equipment, means of transport, etc., under special agreements. Obviously, this type of United Nations force is not mentioned in Article 43 and its origin must be sought in the notion strongly upheld in the Assembly and the Secretariat that the cases of the Middle East and the Congo were not cases coming under Chapter VII of the Charter (threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression), but actions of security and supervision freely accepted by the parties concerned, having no enforcement character. As an element of these actions, the creation of the Emergency Force was held—in the opinion of the Assembly and the Secretariat—to come within the power of the General Assembly to establish secondary organs (Articles 14 and 22). In this view there would be no obligation—so it has been maintained—to have regard only to the provision of Article 43 with regard to "special agreements".

The reservations which I have expressed on the scope of the General Assembly's power of *action* are equally relevant here. And I

¹ *Official Records*, Annexes, 11th Session of the General Assembly, continuation of agenda item 5 of the first emergency special session (1-10 November 1956), New York, 1956-1957—No. 153 of the dossier transmitted to the Court by the Secretariat of the United Nations.

Et je dois faire aussi des réserves à l'égard du fait qu'une Force militaire puisse être qualifiée d'« organe subsidiaire » des Nations Unies, parce que les organes institutionnels supposent une certaine capacité discrétionnaire de raisonnement pour remplir consciemment la fonction qui leur est assignée, et une Force militaire manque de toutes facultés délibérantes et constitue tout simplement un *instrument* exécutif discipliné des ordres supérieurs. L'Assemblée aurait, certes, la possibilité de créer cet *instrument d'action* — en s'efforçant de surmonter ses objections bureaucratiques —; mais il faudrait que le problème fondamental soit préalablement résolu en sa faveur, c'est-à-dire si l'on reconnaît que, mis à part l'article 43, il y a certaines catégories d'*actions* militaires ou paramilitaires non belligérantes qu'elle pourrait aborder, indépendamment du Conseil de Sécurité et en marge des « accords spéciaux ». Je crois qu'un amendement coutumier de la Charte à ce sujet n'est pas encore intervenu parce que, dès le premier instant, il a soulevé des objections de la part de plusieurs États Membres qui rejetèrent l'innovation. Cette position réticente se lie étroitement avec une autre objection de caractère financier que je vais considérer tout de suite.

e) L'objection examinée dans le paragraphe précédent vise l'aspect politique de l'absence d'« accords spéciaux » et de leur substitution par la Force d'urgence des Nations Unies dans les affaires du Moyen-Orient et du Congo. Mais l'objection a une portée plus vaste et vise simultanément l'aspect financier des actions entreprises pour le maintien de la paix. De l'avis de certains États, les dépenses de cette sorte d'actions armées doivent être supportées exclusivement par l'État ou le groupe d'États désignés comme exécuteurs de l'action selon les « accords spéciaux » préalablement souscrits en conformité de l'article 43; mais non pas par tous les États Membres comme la pratique de l'Assemblée générale veut l'établir. Quelques États vont plus loin en arrivant à la conclusion que selon l'esprit de la Charte seuls les Membres du Conseil de Sécurité et particulièrement ses Membres permanents devraient être appelés à souscrire et à financer les « accords spéciaux » pour effectuer les opérations armées de l'Organisation compte tenu:

- a) de la responsabilité principale que la Charte attribue aux Membres du Conseil pour le maintien de la paix (art. 24);
- b) de leur intervention décisive aux décisions se référant à l'action armée de l'Organisation (art. 24, 25, 39 à 43);
- c) de la grande partie d'autorité que la Charte reconnaît aux Membres permanents dans la direction politique de l'Organisation (art. 27, par. 3).

D'autres critères additionnels ont été énoncés, à savoir:

- d) la considération de la responsabilité spéciale des États qui ont un intérêt direct à la pacification du territoire affecté par un conflit;

must also make reservations as to whether a military force may be described as a "subsidiary organ" of the United Nations, since institutional organs presuppose a certain discretionary capacity of thought if they are to fulfil conscientiously the duty assigned to them, and a military force lacks all deliberative powers and is simply a disciplined executive *instrument* of orders from on high. The Assembly would, no doubt, be able to create such an *instrument of action*—endeavouring to overcome bureaucratic objections—if the fundamental problem were first resolved in its favour, that is to say if it were recognized that, leaving aside Article 43, there were certain categories of military or para-military non-belligerent *actions* which it could take up, independently of the Security Council and outside the special agreements. No unwritten amendment of the Charter on this subject has so far in my opinion been made because, from the first moment, the idea was objected to by several States Members, which rejected the innovation. This reluctance is closely bound up with another objection of a financial character, which I shall now consider.

(e) The objection considered in the foregoing paragraph concerns the political aspect of the absence of "special agreements" and their replacement by the Emergency Force of the United Nations in the cases of the Middle East and the Congo. But the objection has a wider bearing and concerns at the same time the financial aspect of the actions undertaken for the maintenance of peace. In the opinion of certain States, the expenditures on this type of armed action should be borne exclusively by the State or group of States called upon to carry out the action in accordance with "special agreements" previously signed under Article 43; but not by all States Members, as the practice of the General Assembly seeks to establish. Certain States go further and take the view that, in accordance with the spirit of the Charter, only Members of the Security Council and particularly its permanent Members, should be required to sign and to finance "special agreements" effecting armed operations by the Organization, taking into consideration:

- (a) the primary responsibility for the maintenance of peace assigned by the Charter to Members of the Council;
- (b) their decisive intervention in decisions concerning armed action by the Organization (Articles 24, 25 and 39-43);
- (c) the great share of authority which the Charter allots to permanent Members in the political direction of the Organization (Article 27, para. 3).

Other, additional, criteria have been put forward, namely:

- (d) the special responsibility of States which have a direct interest in the pacification of the territory affected by the conflict;

- e) la responsabilité civile de l'État ou des États qui ont troublé la paix.

C'est pour cela qu'au cours des débats, au sein des divers organes des Nations Unies on a discuté largement sur la question de savoir si les dépenses causées par l'application des résolutions autorisant des *actions* armées sont comprises ou non dans les « dépenses de l'Organisation » conçues au sens du paragraphe 2, article 17. Plusieurs États Membres donnent une réponse négative en soutenant que les dépenses de l'action armée sont soumises à un règlement spécial différent de l'ordinaire prévu par ledit paragraphe 2. Cette thèse conduit à analyser si, selon l'intention de l'article 43, les « accords spéciaux » supposent que le poids financier de chaque intervention armée tombera toujours et d'une façon totale et exclusive sur l'État ou le groupe d'États dont l'aide a été demandée; ou si les dépenses peuvent être partagées entre lesdits États individuels et l'Organisation en tant que telle, ou assumées par elle seule. Étant donné le manque de règle expresse — car la Charte n'est pas explicite à ce sujet — je pense que l'examen du contexte général de l'article 43 conduit à pencher en faveur de la deuxième interprétation. En effet, dans le paragraphe 2 de cet article, on a prévu que les « accords » détermineront non seulement le numéro et la catégorie des forces, etc., mais aussi « la *nature de l'aide* qui devra être apportée », c'est-à-dire — à mon avis — si cette aide sera gratuite ou rémunérée, ou mixte, et dans quelle proportion. Et si l'aide doit être payée totalement ou partiellement par l'Organisation, le montant que celle-ci assume constituera en principe une « dépense de l'Organisation » aux termes du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte. On doit prévoir également le cas où l'État ou les États appelés à exécuter l'action armée ne peuvent le faire, ni souscrire des « accords spéciaux », l'Organisation assumant alors elle-même l'exécution de l'action. De plus, le texte de l'article 43, paragraphe 1, ainsi que les articles 2, paragraphe 4, 45 et 48, font retomber, en principe, sur tous les États Membres la responsabilité du maintien de la paix et, par conséquent, la responsabilité des dépenses.

Un aspect particulier, mais important des objections soulevées contre l'inclusion dans le paragraphe 2, article 17 des dépenses pour le maintien de la paix, est celui du montant — chaque jour plus grand — desdites dépenses, compte tenu de l'ampleur considérable par les interventions armées des Nations Unies pour préserver ou rétablir la paix. Cette observation renferme non pas seulement les opérations coercitives comprises dans l'article 43 de la Charte, mais une action armée quelconque qui donne lieu à des dépenses supportées par l'Organisation. C'est précisément le cas des interventions armées appelées non coercitives mais de police, comme celles des Forces des Nations Unies (UNEF et ONUC) dont une proportion importante des dépenses est retombée sur l'Organisation.

(e) the liability of the State or States which caused the disturbance of the peace.

That is why, during debates in the various organs of the United Nations, there was much discussion of the question whether the expenses incurred by the application of resolutions authorizing armed actions are included or not in the "expenses of the Organization" within the meaning of Article 17, paragraph 2. Several Member States gave a negative reply to this question, and maintained that expenditure on armed action is subject to special rules different from the ordinary one laid down in paragraph 2 of that Article. This view leads one to consider whether, in the intention of Article 43, the "special agreements" presuppose that the financial burden of each armed intervention will always fall completely and exclusively on the State or group of States whose assistance has been asked for; or whether this expenditure may be shared between those individual States and the Organization as such; or borne by the Organization alone. In the absence of any express rule—the Charter itself is not explicit on the matter—I think that a consideration of the general context of Article 43 bears in favour of the second interpretation. It is in fact laid down in paragraph 2 of that Article that the "agreements" shall govern not only the numbers and types of forces, etc., but also "*the nature of the ... assistance to be provided*"—that is to say, in my view, whether this assistance shall be free or paid for, or a mixture of both, and in what proportion. And if this assistance is to be paid for wholly or partly by the Organization, the amount which the latter bears will in principle constitute an "expense of the Organization" within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter. The case has also to be contemplated in which the State or States called upon to carry out the armed action are not able to do so or to sign "special agreements", the Organization itself in that case undertaking the carrying out of the action. Furthermore, the text of Article 43, paragraph 1, and that of Article 2, paragraph 4, and Articles 45 and 48 in principle places the responsibility for the maintenance of peace and consequently the responsibility for the expenditure on all Member States.

A particular and an important aspect of the objections raised to the inclusion in Article 17, paragraph 2, of expenditure for the maintenance of peace is the amount—every day a larger amount—of that expenditure, in view of the great extension of the armed interventions of the United Nations to preserve or restore peace. This refers not only to the enforcement operations coming under Article 43 of the Charter, but to any kind of armed action giving rise to expenditure borne by the Organization; which is exactly the case of the armed interventions described as not of an enforcement but of a police character, such as those of the United Nations Forces (UNEF and ONUC), a large proportion of the expenditure on which has fallen upon the Organization.

Quelques États Membres ont fait état à ce sujet de l'impossibilité de faire honneur dans leurs budgets nationaux aux obligations d'ordre international pour la défense de la paix, parce que son volume dépasse la capacité économique et les ressources fiscales de leur pays. L'argument prend toute sa force à l'égard des pays sous-développés, dont le devoir primordial est de prêter attention aux besoins fondamentaux de leur propre population. On allègue que l'accroissement constant des opérations militaires de l'espèce dès la promulgation de la Charte jusqu'à présent constitue un élément nouveau qui a créé des conditions aussi nouvelles, lesquelles doivent être retenues en droit pour sauvegarder l'équité et les intérêts des Parties contractantes. La France a même allégué que si l'on prétend faire prévaloir les décisions financières de l'Assemblée générale sur la volonté du pouvoir parlementaire de chaque État, cela équivaldrait à admettre au sein des Nations Unies l'existence d'un pouvoir supranational qui est en contradiction avec la Charte (art. 2, par. 1 et 7). Certes, ces allégations méritent un examen très approfondi. Ce n'est pas seulement un problème de *quantité*, car on ne peut pas sous-estimer ce vrai conflit de pouvoirs et d'obligations opposant deux sujets de droit public.

Il me semble indéniable qu'au moment de la signature de la Charte aucun des États Membres n'a pu prévoir que les obligations qu'il se reconnaissait devant l'Organisation pourraient un jour être en contradiction avec ses obligations de droit interne vis-à-vis de sa communauté nationale. On n'a nullement prévu que l'accroissement des dépenses des Nations Unies pourrait se faire au détriment de la solvabilité du budget national. Mais ce phénomène apparu postérieurement à la mise en vigueur de la Charte, il est évident qu'un tel élément nouveau demande une considération toute particulière de la part de l'organe compétent de l'Organisation. La répartition des quotes-parts selon le système des barèmes budgétaires a fait l'objet de critiques réitérées. Il faudrait donc arriver à un compromis plus explicite et formel entre les nécessités budgétaires des Nations Unies et le problème constitutionnel des États réclamants, afin d'incorporer dans la convention de la Charte un règlement additionnel de la nouvelle situation. Entre-temps, le cas n'étant pas prévu ni soumis à aucun accord exprès préétabli, on ne voit pas clairement en vertu de quel principe de droit l'obligation de couvrir ce genre de dépenses *ultra pacte* pourrait être invoquée. Le fait de déclarer dans ces circonstances que cette sorte de dépenses sont des dépenses de l'Organisation, sans attendre un règlement spécial, serait à mon avis d'une gravité extrême : cela équivaldrait à placer certains États devant le choix de manquer à leurs devoirs auprès de l'Organisation ou de porter préjudice à leur droit interne.

L'Assemblée générale a perçu toute l'importance de ce problème ainsi que de ses difficultés et elle a commencé — je crois — à y faire

Certain Member States have, in this connection, maintained that it is impossible for them in their national budgets to meet the international obligations for the defence of peace, since the cost of these goes beyond the economic capacities and the fiscal resources of their countries. This argument carries particular weight with regard to under-developed countries, whose primordial duty is to care for the fundamental needs of their own population. It is maintained that the continual increase in military operations of this nature from the promulgation of the Charter up to the present time constitutes a new factor which has created equally new circumstances, and that these should be taken into consideration from a legal point of view so as to safeguard equity and the interests of the contracting parties. France has indeed maintained that to seek to make the financial decisions of the Assembly prevail over the will of the parliamentary authority of each State would amount to admitting the existence in the United Nations of a supranational power which would be in conflict with the Charter (Article 2, paras. 1 and 7). These assertions undoubtedly deserve very thorough consideration. It is not merely a question of *quantity*, for this real conflict of powers and obligations between two public law persons must not be underestimated.

It is clear to me that, at the time of the signature of the Charter, none of the States Members could have foreseen that the obligations which they acknowledged in respect of the Organization could one day conflict with their obligations under municipal law vis-à-vis their national communities. Nobody foresaw that the increase in expenditure of the United Nations could one day endanger the solvency of national budgets. But since this state of affairs has arisen subsequently to the coming into force of the Charter, it is obvious that such a new factor calls for very special consideration by the competent organ of the Organization. The apportionment of assessments according to the system of budgetary scales has been the subject of continual criticisms. Some more explicit and formal compromise between the budgetary necessities of the United Nations and the constitutional problem of the objecting States must therefore be arrived at, so as to incorporate in the Charter settlement some further rule covering the new situation. In the meantime, the case not having been foreseen and not coming under any specific pre-established agreement, it is not clear by virtue of what principle of law the obligation to meet this type of expenditure *ultra pacte* could be invoked. To declare, in these circumstances, that these types of expenditure are expenses of the Organization, before there is any special regulation in the matter, would in my view be an extremely serious step: it would amount to placing certain States before the dilemma of failing in their duties to the Organization or of acting to the detriment of their own domestic law.

The General Assembly has seen the full importance of this problem, as also the difficulties which it involves, and it has—I believe—

face. Elle a inclus dans la partie considérative de ses plus récentes résolutions financières quelques-uns des nouveaux critères qui ont été suggérés à propos du différent degré de responsabilité de certains des États Membres quant au financement des dépenses encourues lors des opérations pour le maintien de la paix. Mais l'adoption d'une méthode spéciale accordée auxdits critères n'a pas encore abouti d'une manière satisfaisante bien que la résolution 1619 (XV) du 21 avril 1961 annonçât une solution intermédiaire, à savoir: l'établissement d'un nouveau barème des quotes-parts pour faire face aux dépenses extraordinaires résultant de ces opérations.

f) On a reproché au Secrétaire général d'avoir violé la Charte lors des conflits du Moyen-Orient et du Congo, en s'acquittant de fonctions et de responsabilités qui appartiennent au Conseil de Sécurité ou à l'Assemblée générale. Mais on doit, à cet égard, prendre en considération non pas seulement les articles 22 et 29 de la Charte qui permettent auxdits organes de signaler des organes subsidiaires d'exécution, mais aussi l'article 98 selon lequel le Secrétaire général, en plus de ses fonctions propres, remplit « toutes autres fonctions dont il est chargé par l'Assemblée générale, le Conseil de Sécurité, le Conseil économique et social et le Conseil de Tutelle ». L'Assemblée générale, dans ses résolutions de 1956, et le Conseil de Sécurité, dans les siennes de 1960 et 1961, ont chargé expressément le Secrétaire général de la mise en œuvre de leurs dispositions à l'égard des actions armées dans les deux pays. Dans le cas de ces mandats, le Secrétaire général a agi au nom et pour le compte des ses mandants. Il n'y a donc pas d'usurpation de fonctions, à moins que la démonstration ne soit faite que le Secrétaire général ait outrepassé ses droits dans l'exercice de son mandat.

5. De l'examen qui précède il s'ensuit qu'*en principe*, c'est-à-dire dans une interprétation *théorique* de la Charte et sans envisager aucun cas déterminé, on peut affirmer que les dépenses encourues en actions armées légalement mises en œuvre pour le maintien de la paix sont des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2, article 17. Mais il résulte également, selon l'avis de certains États Membres, que dans les conflits du Moyen-Orient et du Congo des circonstances spéciales *de fait* sont intervenues, en vertu desquelles des résolutions ont été prises par des organes des Nations Unies qui entraînent des infractions à la Charte. Dans ces conditions — disent-ils — on ne peut pas faire valoir contre ces États Membres des obligations dérivées de résolutions qui ne sont pas légales.

Voici le point où une définition est nécessaire. Et ce ne sont pas les juges qui peuvent aider à la chercher parce que la requête de l'avis consultatif ne comprend pas la question de la légalité ou validité des résolutions qu'elle mentionne. Je me bornerai donc à faire certaines réflexions au sujet de cette impasse afin d'expliquer mes vues quant à la réponse à donner à la requête.

begun to face it. It has introduced into the preamble of its most recent financial resolutions some of the new criteria which have been suggested regarding the different degrees of responsibility of certain States Members in meeting the expenditure incurred in peace-keeping operations. But the adoption of a special method taking such criteria into consideration has not yet come to a satisfactory conclusion although indeed resolution 1619 (XV) of 21 April 1961 announced an intermediate solution, namely the establishment of a new scale of assessments for the extraordinary expenditure incurred in these operations.

(f) The Secretary-General has been reproached with having violated the Charter, in connection with the Middle East and Congo conflicts, by discharging functions and responsibilities which belong to the Security Council or to the General Assembly. But, in this respect, regard must be had not only to Articles 22 and 29 of the Charter, which enable those organs to establish subsidiary executive organs, but also to Article 98, under which the Secretary-General, over and above his own functions, shall perform such other functions as are entrusted to him by "the General Assembly, the Security Council, the Economic and Social Council and the Trusteeship Council". The General Assembly in its resolutions of 1956, and the Security Council in its resolutions of 1960 and 1961, expressly charged the Secretary-General with the implementation of their decisions regarding armed action in the two countries. In the case of such mandates, the Secretary-General acted in the name of and on behalf of the mandators. There is therefore no usurpation of functions, unless it is shown that the Secretary-General has gone beyond his rights in the exercise of his mandate.

5. From the foregoing examination it follows *in principle*—that is to say, by a *theoretical* interpretation of the Charter and without contemplating any specific case—that it may be affirmed that the expenses incurred by armed actions legally undertaken for the maintenance of peace are expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2. But, according to the view of certain Member States, it equally follows that in the Middle East and Congo conflicts, special circumstances *of fact* arose, because of which resolutions were adopted by the organs of the United Nations involving infringements of the Charter. In these circumstances—they say—no reliance can be placed as against Member States on obligations deriving from resolutions which are not lawful.

Here is the point where a definition is required. And it is not the Court which can help to find it, since the request for an advisory opinion does not include the question of the legality or the validity of the resolutions to which it refers. I shall therefore confine myself to certain observations regarding this deadlock, so as to explain my views as to the answer to be given to the request.

L'Organisation des Nations Unies est une association d'États où les droits et les obligations des Membres sont inscrits par voie conventionnelle dans sa charte constitutive. C'est la Charte qui règle les relations entre les associés, soit réciproquement, soit à l'égard de l'Organisation elle-même. C'est seulement en raison de la soumission aux buts et aux garanties fixés par la Charte que les États Membres ont limité partiellement la portée de ses pouvoirs souverains (art. 2). Il va sans dire par conséquent que la vraie raison de l'obéissance des États Membres aux autorités de l'Organisation est la conformité des mandats de ses organes compétents au texte de la Charte. Ce principe de la correspondance conditionnée entre le devoir d'accepter les décisions institutionnelles et la conformité de ces décisions à la Charte a été consacré par l'article 25, lequel, bien que se référant explicitement au Conseil de Sécurité, établit à mon avis une norme basique fondamentale de caractère général applicable à tout le régime de la Charte. L'article 2, paragraphe 2, confirme cette interprétation.

Il existe donc la présomption légale que chacun des organes de l'institution ait soin de se conformer dans ses actes aux prescriptions de la Charte; mais quand, de l'avis de l'un des États Membres, une erreur d'interprétation s'est produite ou même si une infraction à la Charte a été faite, on est en droit de contester la résolution où le défaut a été constaté afin qu'on puisse établir si elle s'est ou non écartée de la Charte.

On ne saurait soutenir que les résolutions d'un organe quelconque des Nations Unies ne sont pas susceptibles de revision: cela équivaldrait à proclamer l'inutilité de la Charte ou sa subordination absolue au critère — toujours fallible — des organes.

Mais évidemment le cas des Nations Unies est un cas spécial. Étant donné sa qualité de plus haute institution internationale comme association d'États souverains, sa plénitude d'autonomie ne reconnaît aucune instance supérieure capable de reviser ses actes. C'est elle-même qui a le pouvoir de les rectifier ou de les confirmer. C'est probablement pour cela qu'aucun organe de contrôle de la légalité ou conformité à la Charte n'a été prévu dans son texte, au sens d'une instance devant laquelle on pourrait soumettre — à la manière d'une controverse judiciaire — la contestation présentée par un État Membre contre une décision de l'Organisation. Mais cela n'exclut nullement la fonction de l'Organisation de faire elle-même justice aux réclamations de ses associés. Et je crois trouver une preuve que cela a été l'intention de la Charte dans le texte de son article 96 où le conseil de la Cour internationale de Justice est prévu en ce qui concerne les questions juridiques. L'avis consultatif se substituant à l'instance judiciaire est le recours volontaire qui, à titre simplement illustratif, précède la décision que l'Organisation est appelée à donner sur les réclamations de droit des États Membres.

The United Nations is an association of States in which the rights and the obligations of the Members are contractually prescribed in its constituent charter. It is the Charter which governs the mutual relations of the associates and their relations with the Organization itself. Only because of their acceptance of the purposes of the Charter and the guarantees therein laid down have the States Members partially limited the scope of their sovereign powers (Article 2). It goes without saying, therefore, that the real reason for the obedience of States Members to the authorities of the Organization is the conformity of the mandates of its competent organs with the text of the Charter. This principle of the conditional link between the duty to accept institutional decisions and the conformity of those decisions with the Charter is enshrined in Article 25, which, although referring explicitly to the Security Council, in my opinion lays down a fundamental basic rule which is generally applicable to the whole system of the Charter. Article 2, paragraph 2, confirms this interpretation.

There is therefore a legal presumption that each of the organs of the Organization is careful in its actions to comply with the prescriptions of the Charter; but when, in the opinion of one of the Member States, a mistake of interpretation has been made or there has even been an infringement of the Charter, there is a right to challenge the resolution in which the error has been noted for the purpose of determining whether or not it departed from the Charter.

It cannot be maintained that the resolutions of any organ of the United Nations are not subject to review: that would amount to declaring the pointlessness of the Charter or its absolute subordination to the judgment—always fallible—of the organs.

But the case of the United Nations is clearly a special one. Having regard to the fact that it is the highest international institution as being an association of sovereign States, its unfettered autonomy is subject to no higher tribunal capable of reviewing its acts. It is the institution itself which has the power to rectify or to confirm them. That is probably why no provision was made in the Charter for any supervisory organ to determine legality or conformity with the Charter, such as some tribunal to which it would be possible to refer—in the manner of judicial proceedings—the objection of a Member State to a decision of the Organization. But that in no way excludes the Organization's function of dealing with complaints by its Members. And I think I find evidence that that was the intention of the Charter in the text of its Article 96, which makes provision for the advice of the International Court of Justice on legal questions. An advisory opinion, taking the place of judicial proceedings, is a method of voluntary recourse which, if only by way of elucidation, precedes the decision which the Organization is called upon to give with regard to legal objections raised by Member States.

A propos des affaires du Moyen-Orient et du Congo, des observations ont été faites par quelques États sur diverses matières: les uns affirmant la non-conformité à la Charte de certaines résolutions de l'Assemblée générale ou du Conseil de Sécurité; les autres signalant des erreurs possibles d'interprétation de la Charte qui ont imposé à tous les États Membres des obligations dont la responsabilité ne devrait pas être commune; d'autres enfin, demandant que l'Organisation établisse un règlement sur des sujets qui n'ont pas été prévus dans la Charte. On signale également le caractère non obligatoire des résolutions qui proviennent d'une simple recommandation et non pas d'un mandat impératif d'un organe principal. Cette attitude de certains États relève d'un droit inhérent à tous les membres des associations possédant un statut auquel les actes institutionnels doivent se conformer. Ce principe de la conformité au statut est — il faut le rappeler — la base de l'obligation conventionnelle. Le fait qu'en présence de ce nombre de réclamations l'Assemblée générale ait demandé l'opinion juridique de la Cour est — à mon avis — la meilleure preuve que cet organe des Nations Unies a l'intention de trancher en droit les objections formulées par plusieurs de ses Membres et — peut-être — d'aborder une révision ou adaptation de la Charte aux nouvelles circonstances. Entre-temps, on ne saurait définir si, à l'égard des États objecteurs, les dépenses encourues dans les opérations d'Égypte et du Congo sont des dépenses légitimes et, partant, des dépenses de l'Organisation.

On pourrait dire que les résolutions objectées ayant été prises par la majorité des Membres que la Charte signale (art. 18, par. 2, et art. 27, par. 3) sont juridiquement valables et même obligatoires pour tous les États Membres, bien que certains d'entre eux aient voté *contre* ou n'aient pas pris part au vote. Celui-ci est, en effet, le principe général qui règle les accords de toute association pour garantir l'unité et l'efficacité institutionnelles. Mais cela a trait seulement à la légalité *formelle* ou externe et non pas à la validité intrinsèque des résolutions. La non-conformité à la Charte est une question de légalité intrinsèque qui peut être posée par les États Membres bien que la légalité formelle soit incontestable. L'objection à la légalité *de fond* vise l'exigibilité de l'obligation, étant donné que l'existence même du lien conventionnel est mise en cause.

En outre, il faut que l'Organisation se prononce sur l'allégation selon laquelle les résolutions qui approuvent de simples recommandations de l'Assemblée ou du Conseil de Sécurité ne produisent pas des effets obligatoires à l'égard des États qui ne les ont pas acceptées. C'est une modalité spéciale du régime des Nations Unies à l'égard de laquelle rien n'est défini dans la Charte. Quelle serait la différence entre une résolution *impérative* du Conseil de Sécurité et une autre qui entraîne simplement une *recommandation* de l'Assemblée ou du Conseil lui-même? La recommandation devient-

In respect of the Middle East and the Congo, observations have been made by certain States on various matters: some of them stating that certain resolutions of the General Assembly or the Security Council are not in conformity with the Charter; others pointing out possible mistakes of interpretation of the Charter which have imposed on all Member States obligations for which there should not be general responsibility; others, again, asking that the Organization should lay down rules on matters for which there is no provision in the Charter. The non-obligatory character of decisions which result from a mere recommendation and not from an imperative mandate by a principal organ has also been pointed out. This attitude on the part of certain States derives from an inherent right of all members of associations which have a body of rules to which the acts of the institution have to conform. This principle of conformity with the rules is, one must not forget, the basis for a contractual obligation. The fact that, faced with this number of objections, the General Assembly has asked for the legal opinion of the Court is—in my view—the best proof that this organ of the United Nations intends to decide in accordance with law the objections put forward by several of its Members and—perhaps—to embark upon a review or adaptation of the Charter to the new circumstances. Meantime, it is not possible to determine whether, with regard to the objecting States, the expenditures incurred in the operations in Egypt and the Congo are lawful expenses and, accordingly, expenses of the Organization.

It might be said that the resolutions objected to having been adopted by the majority required by the Charter (Article 18, para. 2, and Article 27, para. 3) are legally valid and indeed binding on all Member States, although some of them voted *against* or did not take part in the vote. This is, indeed, the general principle which governs the agreements of any association with a view to guaranteeing institutional unity and efficacy. But that refers only to the *formal* or external legality and not to the intrinsic validity of the resolutions. Non-conformity with the Charter is a question of intrinsic legality which may be raised by States Members even though the formal legality may be indisputable. An objection to the substantive legality relates to the very existence of an obligation, since the very existence of a contractual bond is in issue.

Furthermore, the Organization must pronounce on the allegation that resolutions which approve mere recommendations of the Assembly or the Security Council do not have obligatory effect for States which have not accepted them. This is a special feature of the system of the United Nations as to which nothing is defined in the Charter. What would be the difference between an *imperative* resolution of the Security Council and another involving simply a *recommendation* of the Assembly or of the Council itself? Does the recommendation become binding on all, by virtue of the approval

elle obligatoire pour tous, en vertu de l'approbation de la majorité? Le mot « recommandation » signifie insinuation, conseil, convenance, utilité, mais non pas ordre ou mandat impératif. Logiquement une insinuation ou un conseil ne peut pas normalement se transformer en obligation. C'est la question à définir.

Visant un autre aspect de l'affaire, on a dit que les résolutions de l'Assemblée générale touchant l'engagement de ressources pour les opérations du Moyen-Orient et du Congo ou le financement des dépenses opérationnelles (résolutions « dérivées ») sont elles-mêmes autonomes et ne doivent pas être considérées comme dépendantes des résolutions *de base* qui autorisèrent les opérations militaires. Chaque organe des Nations Unies — dit-on — est le juge de sa propre compétence; et les résolutions financières de l'Assemblée ont, par elles-mêmes, une force obligatoire qui découle de l'autorité et du critère de cet organe, indépendamment de la liaison avec les résolutions de base. Donc, un vice légal quelconque qui pourrait affecter ces dernières résolutions ne transmettrait pas son défaut aux résolutions financières de l'Assemblée. Je ne souscris pas à cette opinion. On ne saurait détruire par cette sorte de raisonnement le lien substantiel et objectif de cause à effet entre la résolution qu'autorise une action armée et celle que recherche les fonds pour couvrir ses dépenses. Une chose est la légitimité de la compétence de l'Assemblée pour s'acquitter de la tâche de financer les dépenses de l'Organisation; une autre, très différente, est celle d'examiner si le but des dépenses et le procédé du financement sont ou non conformes à la Charte. Cet examen est loisible à mon avis à l'égard de toute sorte de résolutions. En outre, certaines des objections soulevées visent, non seulement les résolutions *de base* mais aussi d'une façon directe celles de caractère financier, quant à la répartition de la charge des dépenses entre tous les États.

Ce qui constitue une complication au sujet des résolutions financières est le fait que beaucoup d'entre elles prescrivent l'obligation de payer, à titre de remboursement, certaines dépenses qui ont été encourues au moyen de crédits fournis par des tiers. L'honneur et la bonne foi de l'Organisation exigent l'accomplissement de cette sorte d'obligation, même si elles ont trouvé leur origine dans des résolutions défectueuses ou illégales. Je pense que la solution est donnée par le régime de la Charte elle-même. Si les résolutions ont été prises, selon les formes prescrites, par la majorité des États Membres prévue dans la Charte, une présomption provisoire de légalité favorise ces décisions. Les cas isolés d'allégations de quelque ou quelques États contre la validité ou la non-conformité de telles résolutions à la Charte devront être réglés par l'organe compétent au moment opportun; mais entre-temps, les effets des résolutions envers les tiers doivent demeurer intacts. Deux solutions possibles sont à considérer: ou l'exécution des obligations est supportée par les États qui ont accepté explicitement ou implicitement la réso-

of the majority? The word recommendation implies suggestion, advice, advisability, usefulness, but not an order or an imperative mandate. Logically, suggestion or advice cannot normally be transformed into an obligation. It is the question which has to be determined.

Turning to another aspect of the matter, it has been said that the General Assembly's resolutions regarding the commitment of resources for the operations in the Middle East and in the Congo or the financing of operational expenditures ("derived" resolutions) are themselves independent and ought not to be considered as depending on the *basic* resolutions which authorize military operations. Each organ of the United Nations—it is said—is the judge of its own competence; and the financial resolutions of the Assembly have, in themselves, a binding force which proceeds from the authority and the judgment of this organ, independently of the connection with the basic resolutions. A legal defect of any kind which might affect these last resolutions would not, therefore, communicate its defect to the financial resolutions of the Assembly. I do not agree with this view. One cannot demolish by this type of reasoning the substantial and objective connection of cause and effect between the resolution authorizing armed action and a resolution providing for funds to cover the expenditure involved. The legitimacy of the Assembly's competence to fulfil its duty of financing the Organization's expenses is one thing; whether the purpose of the expenses and the method of financing are or are not in conformity with the Charter is a very different matter. An examination of this latter question is in my opinion permissible with regard to all types of resolution. Moreover, some of the objections raised cover, not only the *basic* resolutions but also in a direct fashion those of a financial nature, with regard to the apportionment of the burden of the expenses among all the States.

A complication with regard to the financial resolutions lies in the fact that many of them lay down the obligation to pay, by way of reimbursement, for certain expenses met out of credits supplied by third parties. Both the honour and the good faith of the Organization require the discharge of this type of obligation, even if it originated in defective or unlawful resolutions. I think that the solution is to be found in the general system of the Charter itself. If the resolutions were adopted according to the prescribed forms, by the majority of Member States required by the Charter, there is a provisional presumption of legality in favour of these decisions. The isolated cases of allegations on the part of some State or States against the validity or conformity with the Charter of such resolutions should also be decided by the competent organ at the appropriate time; but in the meantime the effects of the resolutions towards third parties should remain intact. Two possible solutions may be considered: either the performance of the obligations is borne by the States which explicitly or implicitly accepted the re-

lution d'espèce; ou la responsabilité est attribuée à tous les États Membres, et dans ce cas, après le tranchement des objections proposées par un État quelconque, des arrangements ou compensations internes peuvent intervenir si la décision favorise l'État objecteur. La première solution pourrait surtout être appliquée quand on a affaire à des résolutions qui proviennent de simples recommandations et la deuxième dans le cas où l'obligation émane d'un mandat impératif de l'organe compétent.

6. Ce que je viens d'exposer suffit, je pense, à expliquer pourquoi je ne puis pas répondre simplement *oui* ou *non* à la question posée par la requête de l'avis consultatif, étant donné qu'il manque, selon ma pensée, un élément substantiel d'appréciation, à savoir la vérification de la conformité ou non-conformité à la Charte de certaines des résolutions mentionnées à la requête, lesquelles ont été le sujet d'objections juridiques de la part de divers États Membres.

D'après mon exposé on peut déduire quelle est ma position personnelle de jugement à l'égard de ces objections dont quelques-unes, à mon avis, sont mal fondées, bien que des raisons sérieuses interviennent à l'appui des autres. En tout cas, je crois indispensable de chercher une définition de droit qui tranche sur la légalité de toutes ces objections ou qui règle expressément les situations non prévues à la Charte ou survenues après promulgation. On est en face d'une situation d'incertitude qui ne peut pas être ignorée. La crise financière qui s'est produite au sein de l'Organisation n'est que le reflet d'une autre crise dont le sujet est le fond même de la Charte. Mais le cas est que la Cour n'a pas lieu de se prononcer sur ces sujets, non seulement du fait de la nature de cet avis consultatif (opiner, pas juger) mais parce que les limites de la question posée à l'avis visent uniquement la définition de savoir si les dépenses du Moyen-Orient et du Congo sont, oui ou non, des « dépenses de l'Organisation », sans inclure l'aspect de la légalité desdites dépenses.

Alors, je dois répéter ce que j'ai dit plus haut: en principe, je considère que les dépenses valablement autorisées par l'organe compétent aux fins d'exécution d'une action armée visant au maintien de la paix et de la sécurité internationales constituent des « dépenses de l'Organisation ». Mais dans le cas des dépenses autorisées pour les opérations du Moyen-Orient et du Congo, c'est à l'organe compétent des Nations Unies de se prononcer sur les objections légales présentées par certains États contre les résolutions pertinentes. C'est seulement après cette définition concernant la légalité ou la non-légalité desdites résolutions que la réponse à la requête serait possible à mon avis.

En conséquence, je conclus que les dépenses dont fait référence la requête pour avis consultatif seraient des dépenses de l'Organisation si, après examen des objections juridiques opposées par

solution in question; or the responsibility is ascribed to all State Members—and, in the latter case, after the settlement of objections put forward by any State, internal arrangements of compensation may be made if the decision is in favour of the objecting State. The first solution might principally be applied when it is a question of resolutions deriving from simple recommendations, and the second solution when the obligation derives from an imperative mandate by the competent organ.

6. What I have said above suffices, I think, to explain why I cannot reply simply *yes* or *no* to the question put in the request for an advisory opinion, since in my view a substantial element of appraisal is lacking, namely the ascertainment of the conformity or non-conformity with the Charter of certain resolutions mentioned in the request, which have been the subject of legal objections on the part of various Member States.

From my present statement it is possible to infer my own judgment with regard to these objections, some of which in my opinion are ill founded, while there are serious reasons in support of others. In any case, I think it indispensable to seek a legal definition which decides as to the legality of all these objections or which expressly governs situations not provided for in the Charter or having arisen after the promulgation of the Charter. We are faced with a situation of uncertainty which cannot be ignored. The financial crisis which has occurred within the Organization is only the reflection of another crisis the subject of which is the very substance of the Charter. But the fact is that the Court has not to pronounce on this subject, not only because of the character of this advisory opinion (which is an opinion, not a judgment) but also because the question put to us for an opinion is limited entirely to determining whether the expenditures in the Middle East and in the Congo constitute or do not constitute "expenses of the Organization", without reference to the aspect of the legality of those expenditures.

Thus, I repeat what I have said above: in principle, I am of opinion that expenditures validly authorized by the competent organ for the carrying out of an armed action with the purpose of maintaining international peace and security constitute "expenses of the Organization". But in the case of the expenditures authorized for the operations in the Middle East and the Congo, it is for the competent organ of the United Nations to pronounce on the legal objections put forward by certain States against the relevant resolutions. Only after this pronouncement on the legality or the non-legality of these resolutions would, in my opinion, a reply to the request be possible.

In consequence, I conclude that the expenditures referred to in the request for an advisory opinion would constitute expenses of the Organization if, after consideration of the legal objections

certaines États Membres, l'organe compétent des Nations Unies arrive à définir comme *légal*es et *valables* les résolutions en vertu desquelles lesdites dépenses ont été encourues.

Étant donné que cette définition n'a pas été faite et compte tenu des limites de la requête, la Cour — à mon avis — ne peut pas dire si les dépenses en question sont ou non des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte. Mais si la Cour doit, pour le vote, répondre catégoriquement « oui » ou « non » à la question posée dans la requête, ma réponse ne peut être que négative car, d'après ce qui a été exposé, je ne suis pas en mesure d'assumer la responsabilité d'une qualification affirmative de la légalité des dépenses.

(Signé) J. L. BUSTAMANTE.

raised by certain Member States, the competent organ of the United Nations succeeds in determining as *legal* and *valid* the resolutions by virtue of which the expenses in question were incurred.

Since this definition has not been given and having regard to the limitations of the request, the Court—in my view—cannot declare whether the expenditures in question are or are not expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter. But if the Court must in voting reply categorically “yes” or “no” to the question put in the request, my reply can only be negative for, according to the foregoing, I am not in a position to assume the responsibility for an affirmative characterization of the legality of the expenditures.

(Signed) J. L. BUSTAMANTE.