

## 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

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 le 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

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.

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 veto<sup>1</sup>. 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

<sup>1</sup> 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

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).

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 articles 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

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

Moyen-Orient, exprimée et expliquée dans les rapports du Secrétaire général<sup>1</sup>. 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-

---

<sup>1</sup> 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<sup>me</sup> et 750<sup>me</sup> séances du Conseil de Sécurité, en date du 30 octobre 1956 — Dossier du Secrétariat des Nations Unies, Doc. n° 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

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

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 Égypte<sup>1</sup>; 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.

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

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;

- 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.

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

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.

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.

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-

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-

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

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.