

OPINION DISSIDENTE DE M. WINIARSKI, PRÉSIDENT

A mon grand regret je ne peux pas suivre la Cour dans la réponse affirmative qu'elle donne à la question qui lui est soumise par la requête de l'Assemblée générale. J'en indiquerai les raisons aussi brièvement que possible, en me limitant au nécessaire. Je m'abstiendrai donc de discuter les problèmes où je ne suis pas d'accord avec l'avis, comme par exemple l'interprétation du paragraphe 2 de l'article 11 de la Charte.

Tout d'abord il semble que la question, bien qu'elle paraisse formulée en termes précis comme l'exige l'article 65 du Statut de la Cour, a besoin d'être interprétée, et ici je diffère de l'opinion énoncée dans l'avis. L'avis distingue dans le paragraphe 2 de l'article 17 trois questions: l'identification des dépenses de l'Organisation, la répartition de ces dépenses, l'obligation des États Membres de les supporter, et constate que c'est seulement la première qui est soulevée par la demande d'avis. Cette limitation du problème me semble grosse de conséquences. D'autre part, l'avis dit: « Le montant total des dépenses qui constituent indubitablement « des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 » n'est pas totalement réparti par l'Assemblée générale et payé par les contributions des États Membres, car l'Organisation a d'autres recettes. » Par conséquent la réponse que toutes les dépenses autorisées par l'Assemblée générale et énumérées dans la requête constituent les « dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 » ne donne pas de claire indication à l'Assemblée générale qui a dit dans le préambule « qu'elle a besoin d'un avis juridique autorisé quant aux obligations des États Membres en ce qui concerne le financement des opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient ».

On pourrait cependant comprendre la question d'une manière différente: la référence au paragraphe 2 de l'article 17 limite l'objet de la question et lui donne son véritable sens. Du montant total des dépenses, celles qui ne sont pas couvertes par des contributions volontaires et par les autres sources de recettes conformément aux décisions de l'Assemblée générale doivent être supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. Les termes de la résolution semblent confirmer cette interprétation. La mention du besoin d'un avis juridique est illustrée par les faits dont fait état le dossier. D'après le « *Statement on the collection of contributions as at 31 December 1961* » (compte *ad hoc* du Congo) pour la période allant du 14 juillet au 31 décembre 1960, 35 États Membres ont payé les contributions qui leur avaient été assignées,

DISSENTING OPINION OF PRESIDENT WINIARSKI

[Translation]

To my great regret I am unable to agree with the Court's affirmative reply to the question submitted to it by the request of the General Assembly. I shall indicate my reasons as briefly as possible, confining myself to what is essential. I shall therefore refrain from discussing the points on which I am not in agreement with the Opinion, such, for example, as the interpretation of Article 11, paragraph 2, of the Charter.

In the first place it would seem that although the request appears to contain an exact statement of the question, as required by Article 65 of the Statute of the Court, that question requires to be interpreted, and here I differ from the view expressed in the Opinion. The Opinion distinguishes three questions in paragraph 2 of Article 17: the identification of the expenses of the Organization, the apportionment of those expenses, and the obligation of Member States to bear them, and it states that it is only the first of these which is raised by the request for opinion. This limitation of the problem seems to me to be pregnant with consequences. Again, the Opinion says: "The amount of what are unquestionably 'expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2' is not in its entirety apportioned by the General Assembly and paid for by the contributions of Member States, since the Organization has other sources of income." It follows that the reply that all the expenditures authorized by the General Assembly which are enumerated in the request constitute "expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2" provides no clear indication to the General Assembly, which expressed in the preamble "its need for authoritative legal guidance as to obligations of Member States ... in the matter of financing the United Nations operations in the Congo and in the Middle East".

The question might however be understood in a different way: the reference to paragraph 2 of Article 17 limits the scope of the question and gives it its true meaning. Of the total amount of the expenses, those which are not met by voluntary contributions or from other sources of income in accordance with the decisions of the General Assembly must be borne by the Members according to the apportionment decided upon by the General Assembly. The terms of the resolution appear to confirm this interpretation. The reference to the need for legal guidance is illustrated by the facts set out in the dossier. According to the "Statement on the collection of contributions as at 31 December 1961" (Congo *ad hoc* Account) for the period 14 July to 31 December 1960, 35 Member States paid their assessed contributions, 64 States did not pay; for the

64 États n'ont pas payé; pour la période du 1^{er} janvier au 31 octobre 1961 la proportion des payants et non-payants est de 21 contre 78. De longues et importantes discussions dont le dossier fait état s'étaient engagées au sein de l'Assemblée générale dès les premières résolutions en 1956 et ont continué jusqu'en décembre 1961 quand la demande d'avis a été votée. Les discussions témoignent des profondes divergences de vues sur les méthodes à suivre pour couvrir les dépenses relatives aux opérations au Moyen-Orient et au Congo. Ces faits confirment l'opinion que dans la question formulée dans la demande d'avis l'accent doit être mis sur les mots: au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte.

Au cours des importants débats du groupe de travail des Quinze (juin-novembre 1961) la question de la conformité avec la Charte des résolutions de l'Assemblée générale relatives au financement des opérations mentionnées ci-dessus a été discutée. Ainsi, par exemple, une thèse a été formulée qui semblait aller au centre du problème:

« II. Quand le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée générale *recommande* d'exécuter, au moyen de forces armées des Nations Unies, une opération pour maintenir la paix, les dépenses qu'entraîne cette opération ne peuvent être considérées comme « des dépenses de l'Organisation » au sens de l'article 17 de la Charte, et la participation financière des États Membres aux frais de l'opération n'est pas obligatoire. »

Le vote a montré ici aussi une profonde division des opinions. Dans ces conditions, la délégation française a proposé un amendement au texte de la question qui allait être posée à la Cour; l'amendement consistait à demander en premier lieu si les dépenses énumérées « ont été décidées conformément aux dispositions de la Charte ». Cet amendement a été rejeté, ce qui a été interprété de manières différentes; l'avis ayant examiné le problème, je n'ai pas à m'y arrêter.

Par définition, seules les dépenses légales peuvent être des dépenses de l'Organisation; elles doivent être valablement approuvées et valablement réparties entre les Membres. Il s'agit donc de l'interprétation de la Charte; la Cour ne peut répondre à la question qui lui est posée sans examiner le problème de la validité des résolutions autorisant les dépenses, c'est-à-dire le problème de leur conformité à la Charte.

Il a été dit que, puisque l'Assemblée générale a des pouvoirs exclusifs dans les questions budgétaires — ce qui n'est pas contesté —, si elle décide à la majorité requise, les dépenses sont autorisées et réparties valablement conformément à l'article 17, paragraphes 1 et 2. Mais c'est là une validité de pure forme, condition première de toute autorisation. Limiter la question à la validité de forme serait trop simple et ne justifierait pas une demande d'avis.

period 1 January to 31 October 1961 the proportion of those who paid to those who did not pay was 21 to 78. Long and important discussions, which are set out in the dossier, began in the General Assembly from the time of the earliest resolutions in 1956 and continued until December 1961 when the proposal to request an advisory opinion was adopted. The debates revealed profound differences of view as to the methods to be adopted to meet the expenditures relating to the operations in the Middle East and in the Congo. These facts confirm the view that in the question formulated in the request for opinion the emphasis must be placed on the words "within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter".

In the course of the lengthy debates of the Working Group of Fifteen (June-November 1961) the question of the conformity with the Charter of the General Assembly resolutions relating to the financing of the above-mentioned operations was discussed. Thus, for instance, a statement was formulated which appeared to go to the heart of the problem:

"11. When the Security Council or the General Assembly *recommends* the execution, with United Nations military forces, of an operation for the maintenance of peace; the expenses involved in such operations cannot be considered as 'expenses of the Organization' within the meaning of Article 17 of the Charter and the financial contribution of Members to the cost of such operations will be of a voluntary nature."

Here, too, the voting revealed a deep division of opinion. In these circumstances, the French delegation proposed an amendment to the text of the question to be submitted to the Court; the amendment was to the effect that it should first be asked whether the expenditures referred to were "decided in conformity with the provisions of the Charter". This amendment was rejected, a fact which has been interpreted in different ways; this question having been considered in the Opinion, it is not for me to consider it further.

By definition, only lawful expenses can be expenses of the Organization; they must be validly approved and validly apportioned among the Members. The question is therefore one of the interpretation of the Charter; the Court cannot answer the question submitted to it without examining the problem of the validity of the resolutions authorizing the expenditures, that is to say, the problem of their conformity with the Charter.

It has been said that since the General Assembly has exclusive powers in budgetary matters—which is not disputed—if it takes a decision by the requisite majority, the expenses are validly authorized and apportioned in accordance with Article 17, paragraphs 1 and 2. But that is a purely formal validity, which is a primary condition of any authorization. To limit the question to that of formal validity would be too simple and would not justify the requesting of the Court's opinion.

L'avis de la Cour sur l'interprétation de l'article 4 de la Charte (1948) énonce: « Le caractère politique d'un organe ne peut le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement. » L'amendement de la délégation française ne demandait pas expressément que la Cour examinât les résolutions du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale en exécution desquelles des opérations au Moyen-Orient et au Congo ont été entreprises; mais en examinant la conformité à la Charte des résolutions autorisant les dépenses, la Cour aurait été inévitablement amenée à examiner aussi ce problème; cela a été très pertinemment montré par M. le juge Bustamante y Rivero dans son opinion dissidente, je peux donc me limiter aux résolutions de l'Assemblée générale autorisant les dépenses.

Mais il a aussi été dit que l'Assemblée, organe politique, interprète la Charte en l'appliquant et que son interprétation est définitive. Ceci est vrai dans une certaine mesure et surtout lorsque l'interprétation a été généralement acceptée par les États Membres. Cette question avait été étudiée d'une manière approfondie à la conférence de San Francisco, et les résultats des délibérations ont été formulés dans le rapport du Comité spécial du Comité IV/2 qui se termine ainsi:

« Il est bien entendu, naturellement, que si une interprétation quelconque donnée par un organe quelconque de l'Organisation ou par un comité de juristes n'est pas acceptable pour l'ensemble des Membres, elle n'aura pas force obligatoire. »

Et le rapport continue:

« Dans ces conditions, ou dans les cas où il serait désirable de donner une interprétation qui fasse autorité pour établir un précédent, il pourra devenir nécessaire d'incorporer cette interprétation dans un amendement à la Charte, ce qui pourrait toujours se faire en suivant la procédure établie pour les amendements. »

Cette décision a été adoptée — sans opposition — le 22 juin 1945; la règle paraît toujours valable.

* * *

L'avis reconnaît que pour interpréter le paragraphe 2 de l'article 17 il est nécessaire d'examiner non seulement l'article 17 tout entier, mais aussi toutes les autres dispositions pertinentes de la Charte. En ceci il suit la règle bien établie depuis le droit romain: « *Incivile est* (expression très énergique), *nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita judicare vel respondere.* » Dans son célèbre chapitre sur l'interprétation des traités (Livre II, chap. XVII) Vattel applique la même règle au droit international.

In the Court's Advisory Opinion on the interpretation of Article 4 of the Charter (1948) it is said: "The political character of an organ cannot release it from the observance of the treaty provisions established by the Charter when they constitute limitations on its powers or criteria for its judgment." The French delegation's amendment did not expressly ask that the Court should examine the Security Council and General Assembly resolutions in pursuance of which operations were undertaken in the Middle East and in the Congo; but in examining the conformity with the Charter of the resolutions authorizing the expenditures, the Court would inevitably have been led to examine this problem too; this has been very clearly shown by Judge Bustamante y Rivero in his dissenting opinion, and I can therefore confine myself to the General Assembly resolutions authorizing the expenditures.

But it has also been said that the Assembly, which is a political organ, interprets the Charter by applying it and that its interpretation is final. This is true to a certain extent and particularly where its interpretation has been generally accepted by Member States. This question was very thoroughly considered at the San Francisco Conference and the results of the deliberations were formulated in the report of the Special Subcommittee of Committee IV/2 which concludes thus:

"It is to be understood, of course, that if an interpretation made by any organ of the Organization or by a committee of jurists is not generally acceptable it will be without binding force."

And the report continues:

"In such circumstances, or in cases where it is desired to establish an authoritative interpretation as a precedent for the future, it may be necessary to embody the interpretation in an amendment to the Charter. This may always be accomplished by recourse to the procedure provided for amendment."

This decision was adopted—unopposed—on 22 June 1945; the rule would seem still to hold good.

* * *

It is recognized in the Opinion that to interpret paragraph 2 of Article 17 it is necessary to look not only at Article 17 as a whole, but also at all the other relevant provisions of the Charter. In this respect the Opinion follows the rule which has been well established since the time of Roman law: "*Incivile est* (this is a very strong expression) *nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita judicare vel respondere.*" In his celebrated charter on the interpretation of treaties (Book II, Chapter XVII) Vattel applies the same rule to international law.

C'est donc cette règle générale d'interprétation des lois et des conventions que l'avis s'est proposé de suivre. Je regrette de ne pas être toujours d'accord avec le résultat de cet examen.

L'avis attache une grande importance aux buts de l'Organisation tels qu'ils sont énoncés dans l'article premier de la Charte. En effet, il a été affirmé que ces buts et spécialement le maintien de la paix et de la sécurité internationales peuvent justifier en droit certaines décisions, même si elles ne sont pas conformes à la Charte, et qu'en tout cas la considération des buts doit inspirer l'interprétation de la Charte. Cependant, dans le cas devant la Cour ce moyen n'a certainement pas l'importance que l'on serait tenté de lui attribuer; au contraire, il faut se garder d'en tirer trop facilement des conclusions.

La Charte a énoncé les buts des Nations Unies d'une manière très large et par cela même trop indéfinie. Mais — en laissant de côté les possibilités de l'Organisation, aussi financières — il ne s'ensuit pas, loin de là, que l'Organisation puisse poursuivre ces buts par tous les moyens. Il ne suffit pas qu'un organe des Nations Unies poursuive un de ces buts pour rendre son action légitime. La Charte, traité multilatéral sorti de tractations prolongées et laborieuses, a scrupuleusement établi des organes, leurs compétences et leurs moyens d'action.

L'intention de ses auteurs a visiblement été de renoncer plutôt à une action même utile, que de sacrifier l'équilibre des compétences soigneusement établi, comme par exemple en cas de vote au Conseil de Sécurité. C'est seulement par ces procédés, bien définis, que les Nations Unies peuvent poursuivre leurs buts. Il se peut que les Nations Unies ne soient quelquefois pas en mesure d'entreprendre des actions qui seraient utiles pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ou pour tels ou tels autres buts indiqués dans l'article premier de la Charte, mais l'Organisation a été conçue et réalisée ainsi.

Le même raisonnement s'applique à la règle d'interprétation connue sous le nom de règle de l'effet utile ou de l'effectivité (*ut res magis valeat quam pereat*) et, peut-être avec moins de rigueur, à la conception des pouvoirs implicites (*implied powers*).

La pratique a été invoquée pour justifier la réponse affirmative à la question soumise à la Cour. La pratique de la technique budgétaire de l'Organisation est sans importance pour la question, qui est une question de droit. Au point de vue strictement juridique, il est difficile de trouver ici des éléments de nature à autoriser une conclusion certaine. Assurément, la manière dont les parties ont constamment appliqué leur convention peut constituer une preuve de leurs intentions en vue de l'interprétation. D'autre part, si une pratique s'introduisait dans les rapports entre les parties contrac-

It is thus this general rule for the interpretation of statutes and conventions which it is sought to follow in the Opinion. I regret that I cannot always agree with the result of this examination.

The Opinion attaches great importance to the purposes of the Organization as set forth in Article 1 of the Charter. Indeed, it has been asserted that these purposes and in particular the maintenance of international peace and security may provide a legal justification for certain decisions, even if these are not in conformity with the Charter, and that in any event a consideration of the purposes must furnish guidance as to the interpretation of the Charter. In the case before the Court, however, this argument certainly has not the importance which there is a temptation to attribute to it; on the contrary, care must be taken not to draw conclusions too readily from it.

The Charter has set forth the purposes of the United Nations in very wide, and for that reason too indefinite, terms. But—apart from the resources, including the financial resources, of the Organization—it does not follow, far from it, that the Organization is entitled to seek to achieve those purposes by no matter what means. The fact that an organ of the United Nations is seeking to achieve one of those purposes does not suffice to render its action lawful. The Charter, a multilateral treaty which was the result of prolonged and laborious negotiations, carefully created organs and determined their competence and means of action.

The intention of those who drafted it was clearly to abandon the possibility of useful action rather than to sacrifice the balance of carefully established fields of competence, as can be seen, for example, in the case of the voting in the Security Council. It is only by such procedures, which were clearly defined, that the United Nations can seek to achieve its purposes. It may be that the United Nations is sometimes not in a position to undertake action which would be useful for the maintenance of international peace and security or for one or another of the purposes indicated in Article 1 of the Charter, but that is the way in which the Organization was conceived and brought into being.

The same reasoning applies to the rule of construction known as the rule of effectiveness (*ut res magis valeat quam pereat*) and, perhaps less strictly, to the doctrine of implied powers.

Reliance has been placed upon practice as providing justification for an affirmative answer to the question submitted to the Court. The technical budgetary practice of the Organization has no bearing upon the question, which is a question of law. From the strictly legal point of view, it is difficult to find here anything that would justify a firm conclusion. The way in which the parties have consistently applied a convention may certainly provide evidence of their intention for the purpose of its interpretation. Furthermore, if a practice is introduced without opposition in the relations

tantes sans opposition, il en pourrait résulter, au bout d'un certain temps, une modification de la norme conventionnelle, mais dans ce cas le processus même de formation de la nouvelle norme comporte les garanties du consentement des parties. Dans notre cas la controverse surgit presque dès le premier moment en 1956, et le Secrétaire général dans le paragraphe 15 de son rapport du 6 novembre de cette année s'est exprimé ainsi :

« Les modalités de financement de la Force envisagée restent également à préciser. On pourrait au moins appliquer provisoirement comme règle fondamentale que toute nation fournissant une unité devra assurer tous les frais du matériel et de personnel, tandis que toutes les autres dépenses seront couvertes sur des ressources autres que celles du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. »

Et la résolution 1001 (ES-I) adoptée par l'Assemblée générale le 7 novembre 1956 « approuve à titre provisoire la règle fondamentale concernant le financement de la Force, telle qu'elle est énoncée au paragraphe 15 du rapport du Secrétaire général » (p. 5).

Dans la résolution 1089 (XI) du 21 décembre 1956 nous lisons :

« Considérant ... que des opinions divergentes, qui ne sont pas encore conciliées, ont été exprimées par divers États Membres au sujet des contributions ou de la méthode suggérée par le Secrétaire général pour obtenir ces contributions... »

La résolution 1090 (XI) du 27 février 1957 « décide que l'Assemblée générale étudiera, à sa douzième session, un système visant à couvrir les dépenses de la Force, en sus de 10 millions de dollars, qui ne seraient pas couvertes par des contributions volontaires ».

La résolution 1263 (XIII) du 14 novembre 1958 cherche toujours à voir clair : elle « prie la Cinquième Commission de recommander les mesures voulues pour couvrir les dépenses nécessaires au maintien en fonctions de la Force d'urgence des Nations Unies ».

Enfin, la résolution 1337 (XIII) du 13 décembre 1958 « Prie le Secrétaire général de prendre l'avis des gouvernements des États Membres sur le mode de financement futur de la Force... »

D'échéance en échéance, les dépenses étaient en grande partie couvertes par prélèvements sur divers fonds, même après qu'on ait voté des contributions obligatoires.

Pour le financement des opérations des Nations Unies au Congo, les résolutions de l'Assemblée générale décident que les dépenses seront réparties entre les États Membres sur la base du barème ordinaire des quotes-parts, mais ces résolutions, comme je l'ai indiqué, ne sont pas suivies et le nombre des États Membres qui refusent de payer est trop considérable pour qu'on puisse négliger la signification juridique de ce fait. Je rappelle que les opérations

between the contracting parties, this may bring about, at the end of a certain period, a modification of a treaty rule, but in that event the very process of the formation of the new rule provides the guarantee of the consent of the parties. In the present case the controversy arose practically from the beginning in 1956, and the Secretary-General, in paragraph 15 of his report of 6 November of that year, said the following:

“The question of how the Force should be financed likewise requires further study. A basic rule which, at least, could be applied provisionally, would be that a nation providing a unit would be responsible for all costs for equipment and salaries, while all other costs should be financed outside the normal budget of the United Nations.”

And resolution 1001 (ES-I) adopted by the General Assembly on 17 November 1956 “approves provisionally the basic rule concerning the financing of the Force laid down in paragraph 15 of the Secretary-General’s report” (para. 5).

In resolution 1089 (XI) of 21 December 1956 we read:

“Considering ... that several divergent views, not yet reconciled, have been held by various Member States on contributions or on the method suggested by the Secretary-General for obtaining such contributions...”

Resolution 1090 (XI) of 27 February 1957 “decides that the General Assembly, at its twelfth session, shall consider the basis for financing any costs of the Force in excess of \$10 million not covered by voluntary contributions”.

Resolution 1263 (XIII) of 14 November 1958 is still seeking to see matters clearly: it “requests the Fifth Committee to recommend such action as may be necessary to finance the continuing operation of the United Nations Emergency Force”.

Lastly, resolution 1337 (XIII) of 13 December 1958 “requests the Secretary-General to consult with the Governments of Member States with respect to their views concerning the manner of financing the Force in the future...”

As settlements fell due, the expenses were in large part met out of various funds, even after obligatory contributions had been voted for.

In respect of the financing of the United Nations operations in the Congo, the General Assembly resolutions decided that the expenses should be apportioned among the Member States according to the ordinary scale of assessments, but these resolutions, as I have indicated, were not followed and the number of Member States which refuse to pay is too large for it to be possible to disregard the legal significance of this fact. I would recall that the military

militaires en Corée étaient couvertes par des contributions volontaires ainsi que plusieurs opérations « civiles » où l'on pourrait voir aussi un certain rapport avec la paix et la sécurité internationales. Aussi est-il difficile d'affirmer que la pratique peut, dans le cas devant la Cour, soit fournir un moyen d'interprétation en faveur de la réponse positive à donner à la question qui lui a été adressée, soit qu'elle ait pu contribuer à la création d'une norme juridique propre à l'Organisation, formée *praeter legem* et, encore moins, *contra legem*.

Quelquefois il est difficile d'attacher une signification juridique précise au comportement des parties contractantes, car on ne peut pas toujours savoir avec certitude si elles agissent d'une certaine manière parce qu'elles jugent que le droit l'exige ou le justifie, ou bien pour raisons d'opportunité. Cependant, dans le cas soumis à la Cour il est établi qu'une partie du moins des États Membres refusent de se conformer aux décisions de l'Assemblée générale, parce qu'ils contestent la conformité de ces décisions avec la Charte. Apparemment ils sont d'avis que les résolutions ne leur sont pas opposables bien qu'elles puissent être valables et obligatoires à l'égard des autres États. Il s'agit donc de la validité ou de l'opposabilité des résolutions de l'Assemblée à l'égard de ces États.

Il a été dit que la nullité d'un acte juridique ne peut être invoquée que si elle est constatée par une instance compétente. Il faut voir dans ce raisonnement un reflet de l'ordre juridique interne, étatique, sur l'ordre juridique international. Or, dans l'ordre juridique international il n'y a pas, sauf convention contraire, d'instance compétente pour déclarer la nullité. C'est l'État qui se croit lésé qui rejette lui-même un acte juridique entaché à son avis de nullité. Évidemment, c'est une décision grave, à laquelle on ne saurait avoir recours que dans des cas exceptionnels, mais quelquefois inévitable et reconnue comme telle par le droit international commun.

Un refus de paiement, comme dans le cas devant la Cour, peut être considéré, par un État Membre, loyal et même dévoué à l'Organisation, comme le seul moyen de protester contre une résolution de la majorité qui, à son avis, méconnaît le vrai sens de la Charte et adopte à son égard une décision juridiquement non valable; dans ce cas il constitue un grave symptôme indiquant un sérieux désaccord quant à l'interprétation de la Charte. Comme cette Cour l'a dit à une occasion, l'ONU n'est pas un super-État, et le paragraphe premier de l'article 2 de la Charte énonce: « L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les Membres. »

Une grave objection juridique à la validité des résolutions de l'Assemblée générale autorisant et répartissant les dépenses peut être brièvement formulée ainsi: ces résolutions négligent le fait

operations in Korea were paid for by voluntary contributions as were a number of "civilian" operations in which there is also to be discerned a certain connection with international peace and security. It is therefore difficult to assert, in the case before the Court, either that practice can furnish a canon of construction warranting an affirmative answer to the question addressed to the Court, or that it may have contributed to the establishment of a legal rule particular to the Organization, created *praeter legem*, and, still less, that it can have done so *contra legem*.

It is sometimes difficult to attribute any precise legal significance to the conduct of the contracting parties, because it is not always possible to know with certainty whether they have acted in a certain manner because they consider that the law so requires or allows, or for reasons of expediency. However, in the case referred to the Court, it is established that some at least of the Member States refuse to comply with the decisions of the General Assembly because they dispute the conformity of those decisions with the Charter. Apparently they are of opinion that the resolutions cannot be relied upon as against them although they may be valid and binding in respect of other States. What is therefore involved is the validity of the Assembly's resolutions in respect of those States, or the right to rely upon them as against those States.

It has been said that the nullity of a legal instrument can be relied upon only when there has been a finding of nullity by a competent tribunal. This reasoning must be regarded as echoing the position in municipal or State law, in the international legal system. In the international legal system, however, there is, in the absence of agreement to the contrary, no tribunal competent to make a finding of nullity. It is the State which regards itself as the injured party which itself rejects a legal instrument vitiated, in its opinion, by such defects as to render it a nullity. Such a decision is obviously a grave one and one to which resort can be had only in exceptional cases, but one which is nevertheless sometimes inevitable and which is recognized as such by general international law.

A refusal to pay, as in the case before the Court, may be regarded by a Member State, loyal and indeed devoted to the Organization, as the only means of protesting against a resolution of the majority which, in its opinion, disregards the true meaning of the Charter and adopts in connection with it a decision which is legally invalid; in such a case it constitutes a grave symptom indicative of serious disagreement as to the interpretation of the Charter. As this Court has on one occasion said, the United Nations is not a super-State, and paragraph 1 of Article 2 of the Charter states that "The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members."

A serious legal objection to the validity of the General Assembly resolutions authorizing and apportioning the expenses may be briefly formulated as follows: these resolutions ignore the fact that

que les résolutions autorisant les opérations ont le caractère de recommandations. En imposant des contributions en vue de couvrir le coût des opérations à tous les États conformément au paragraphe 2 de l'article 17, les résolutions de l'Assemblée générale semblent méconnaître la différence fondamentale entre les décisions du Conseil de Sécurité obligatoires pour les États Membres (chap. VII de la Charte) et les recommandations qui ne sont pas obligatoires sauf pour les États qui les ont acceptées.

Comme l'avis le constate, l'Assemblée générale n'indique pas les articles de la Charte sur lesquels elle base ses résolutions. Il en est de même du Conseil de Sécurité. Sur 29 résolutions énumérées dans la requête, une seule, celle du Conseil de Sécurité du 9 août 1960, où les États Membres sont invités à accepter et à exécuter ses décisions, invoque les articles 25 et 49 qui ne paraissent pas aptes à éclairer la Cour (l'Assemblée générale a repris la phrase dans sa résolution 1474 (ES-IV) du 20 novembre 1960); à un moment donné, le Secrétaire général envisageait, avec hésitation, la possibilité d'invoquer l'article 40; finalement il a adopté une position négative: les opérations des Nations Unies au Moyen-Orient et au Congo n'ont pas été entreprises en exécution des décisions obligatoires du chapitre VII de la Charte. L'Assemblée générale paraît avoir adopté la même position et l'avis partage cette opinion.

Mais alors, s'il n'est plus question des décisions obligatoires du Conseil de Sécurité visées dans le chapitre VII, ce sont donc des recommandations; recommandations du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale; la résolution de cette dernière connue sous le sigle 377 (V) dont la conformité avec la Charte a été elle-même quelquefois considérée comme au moins douteuse, ne parle elle aussi que des recommandations.

La différence entre les décisions obligatoires et les recommandations constitue une des bases de toute l'économie de la Charte. Les décisions sont exceptionnelles dans le système des moyens prévus pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales; elles sont prises dans les cas graves et c'est seulement dans ces cas que les États Membres ont consenti à accepter la limitation nécessaire à l'exercice de leur souveraineté. Les recommandations ne sont jamais obligatoires et l'Organisation des Nations Unies doit dans ses activités avoir constamment en vue que ses moyens d'action sont ainsi limités.

Par conséquent, en admettant que les dépenses énumérées dans la requête constituent des dépenses de l'Organisation, inévitablement la question se pose de savoir si la participation à ces dépenses est obligatoire pour tous les États Membres, comme paraît le suggérer la question de la requête et comme l'admet l'avis. Pourtant il paraît que les résolutions approuvant et répartissant ces dépenses ne sont valables et n'ont force obligatoire qu'à l'égard des États Membres qui ont accepté des recommandations.

the resolutions authorizing the operations have the character of recommendations. By levying contributions to meet the cost of the operations from all States in accordance with Article 17, paragraph 2, the resolutions of the General Assembly appear to disregard the fundamental difference between the decisions of the Security Council which are binding on all Member States (Chapter VII of the Charter) and recommendations which are not binding except on States which have accepted them.

As is noted in the Opinion the General Assembly does not indicate the articles of the Charter on which its resolutions are based. The same is true of the Security Council. Of 29 resolutions listed in the request, only one, that of the Security Council of 9 August 1960, in which all Member States are called upon to accept and carry out its decisions, refers to Articles 25 and 49 which do not appear to be of such a character as to enlighten the Court (the General Assembly repeated the words in its resolution 1474 (ES-IV) of 20 November 1960); at one point, the Secretary-General envisaged, with some hesitation, the possibility of invoking Article 40; finally he adopted a negative position: the United Nations operations in the Middle East and in the Congo were not undertaken in pursuance of binding decisions under Chapter VII of the Charter. The General Assembly appears to have adopted the same position and this view is shared in the Opinion.

But, if there is no longer any question of the binding decisions of the Security Council referred to in Chapter VII, then these are recommendations; recommendations of the Security Council and the General Assembly; General Assembly resolution 377 (V), the conformity of which with the Charter has itself sometimes been regarded as at least dubious, itself only speaks of recommendations.

The difference between binding decisions and recommendations constitutes one of the bases of the whole structure of the Charter. Decisions are the exception in the system of the means provided for the maintenance of international peace and security; they are taken in grave cases and it is only in those cases that Member States have consented to accept the necessary limitation of the exercise of their sovereignty. Recommendations are never binding and the United Nations must in all its activities ever have in view that its means of action are thus limited.

It follows that if it be recognized that the expenditures enumerated in the request constitute expenses of the Organization, inevitably the question arises whether participation in these expenses is obligatory for all Member States, as appears to be suggested by the question in the request and as is accepted in the Opinion. And yet it is apparent that the resolutions approving and apportioning these expenses are valid and binding only in respect of the Member States which have accepted the recommendations.

Il est difficile de comprendre par quel effort de raisonnement les recommandations pourraient être reconnues obligatoires pour les États qui ne les ont pas acceptées. Il est difficile de voir comment on pourrait concevoir qu'une recommandation est obligatoire partiellement, et ceci sur le point peut-être le plus important, celui de la contribution financière imposée par l'Assemblée générale dans les conditions du paragraphe 2 de l'article 17. Il est non moins difficile de voir à quel moment s'opérerait la transformation d'une recommandation non obligatoire en recommandation partiellement obligatoire, à quel moment l'obligation légale serait créée à la charge d'un État Membre qui ne l'a pas acceptée.

Ceci laisse ouverte la question de savoir comment et à quel moment peut être constatée l'acceptation d'une recommandation par un État Membre ou le refus de l'accepter, mais la réponse à cette question ne doit présenter aucune difficulté pour l'Organisation.

A la question telle qu'elle est libellée dans la requête et qui paraît n'envisager qu'une réponse: oui ou non, il n'est pas possible, à mon avis, de donner une réponse juridiquement adéquate. Ma réponse ne peut être que négative.

(Signé) B. WINIARSKI.

It is difficult to see by what process of reasoning recommendations could be held to be binding on States which have not accepted them. It is difficult to see how it can be conceived that a recommendation is partially binding, and that on what is perhaps the most vital point, the financial contribution levied by the General Assembly under the conditions of paragraph 2 of Article 17. It is no less difficult to see at what point in time the transformation of a non-binding recommendation into a partially binding recommendation is supposed to take place, at what point in time a legal obligation is supposed to come into being for a Member State which has not accepted it.

This leaves unresolved the question how and when the acceptance of a recommendation by a Member State, or the refusal to accept it, is to be placed on record, but the answer to that question should present no difficulty for the Organization.

To the question as framed in the request, which appears to contemplate only the answer "yes" or "no", it is not, in my opinion, possible to give a legally adequate answer. My reply can only be in the negative.

(Signed) B. WINIARSKI.