

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,

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.

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.

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-

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

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

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.

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.