INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

CERTAIN EXPENSES OF THE UNITED NATIONS

(ARTICLE 17, PARAGRAPH 2, OF THE CHARTER)

ADVISORY OPINION OF 20 JULY 1962

1962

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

CERTAINES DÉPENSES DES NATIONS UNIES

(ARTICLE 17, PARAGRAPHE 2, DE LA CHARTE)

AVIS CONSULTATIF DU 20 JUILLET 1962

This Opinion should be cited as follows:

"*Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962: I.C.J. Reports 1962, p. 151.*"

Le présent avis doit être cité comme suit:

« *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif du 20 juillet 1962: C. I. J. Recueil 1962, p. 151.* »

Sales number
N° de vente: 262

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

1962
20 July
General List
No. 49

YEAR 1962

20 July 1962

CERTAIN EXPENSES OF THE UNITED NATIONS

(ARTICLE 17, PARAGRAPH 2, OF THE CHARTER)

Resolution 1731 (XVI) of General Assembly requesting advisory opinion.—Objections to giving opinion based on proceedings in General Assembly.—Interpretation of meaning of "expenses of the Organization".—Article 17, paragraphs 1 and 2, of Charter.—Lack of justification for limiting terms "budget" and "expenses".—Article 17 in context of Charter.—Respective functions of Security Council and General Assembly.—Article 11, paragraph 2, in relation to budgetary powers of General Assembly.—Role of General Assembly in maintenance of international peace and security.—Agreements under Article 43.—Expenses incurred for purposes of United Nations.—Obligations incurred by Secretary-General acting under authority of Security Council or General Assembly.—Nature of operations of UNEF and ONUC.—Financing of UNEF and ONUC based on Article 17, paragraph 2.—Implementation by Secretary-General of Security Council resolutions.—Expenditures for UNEF and ONUC and Article 17, paragraph 2, of Charter.

ADVISORY OPINION

Present: *President* WINIARSKI; *Vice-President* ALFARO; *Judges* BASDEVANT, BADAWI, MORENO QUINTANA, WELLINGTON KOO, SPIROPOULOS, Sir Percy SPENDER, Sir Gerald FITZMAURICE, KORETSKY, TANAKA, BUSTAMANTE Y RIVERO, JESSUP, MORELLI; *Registrar* GARNIER-COIGNET.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1962

20 juillet 1962

1962
Le 20 juillet
Rôle général
n° 49

CERTAINES DÉPENSES DES NATIONS UNIES

(ARTICLE 17, PARAGRAPHE 2, DE LA CHARTE)

Résolution de l'Assemblée générale 1731 (XVI) demandant un avis consultatif. — Objections au prononcé d'un avis fondées sur les travaux de l'Assemblée générale. — Interprétation de l'expression « dépenses de l'Organisation ». — Article 17, paragraphes 1 et 2, de la Charte. — Limitation non justifiée des mots « budget » et « dépenses ». — Article 17 dans le contexte de la Charte. — Fonctions respectives du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale. — L'article 11, paragraphe 2, et les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée générale. — Rôle de l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. — Accords en vertu de l'article 43. — Dépenses encourues pour les buts des Nations Unies. — Obligations encourues par le Secrétaire général agissant sous l'autorité du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale. — Caractère des opérations de la FUNU et de l'ONUC. — Financement de la FUNU et de l'ONUC fondé sur l'article 17, paragraphe 2. — Application par le Secrétaire général des résolutions du Conseil de Sécurité. — Dépenses de la FUNU et de l'ONUC et article 17, paragraphe 2, de la Charte.

AVIS CONSULTATIF

Présents : M. WINIARSKI, *Président ;* M. ALFARO, *Vice-Président ;* MM. BASDEVANT, BADAWI, MORENO QUINTANA, WELLINGTON KOO, SPIROPOULOS, sir Percy SPENDER, sir Gerald FITZMAURICE, MM. KORETSKY, TANAKA, BUSTAMANTE Y RIVERO, JESSUP, MORELLI, *Juges ;* M. GARNIER-COIGNET, *Greffier.*

Concerning the question whether certain expenditures authorized by the General Assembly "constitute 'expenses of the Organization' within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations",

THE COURT,

composed as above,

gives the following Advisory Opinion:

The request which laid the matter before the Court was formulated in a letter dated 21 December 1961 from the Acting Secretary-General of the United Nations to the President of the Court, received in the Registry on 27 December. In that letter the Acting Secretary-General informed the President of the Court that the General Assembly, by a resolution adopted on 20 December 1961, had decided to request the International Court of Justice to give an advisory opinion on the following question:

> "Do the expenditures authorized in General Assembly resolutions 1583 (XV) and 1590 (XV) of 20 December 1960, 1595 (XV) of 3 April 1961, 1619 (XV) of 21 April 1961 and 1633 (XVI) of 30 October 1961 relating to the United Nations operations in the Congo undertaken in pursuance of the Security Council resolutions of 14 July, 22 July and 9 August 1960, and 21 February and 24 November 1961, and General Assembly resolutions 1474 (ES-IV) of 20 September 1960 and 1599 (XV), 1600 (XV) and 1601 (XV) of 15 April 1961, and the expenditures authorized in General Assembly resolutions 1122 (XI) of 26 November 1956, 1089 (XI) of 21 December 1956, 1090 (XI) of 27 February 1957, 1151 (XII) of 22 November 1957, 1204 (XII) of 13 December 1957, 1337 (XIII) of 13 December 1958, 1441 (XIV) of 5 December 1959 and 1575 (XV) of 20 December 1960 relating to the operations of the United Nations Emergency Force undertaken in pursuance of General Assembly resolutions 997 (ES-I) of 2 November 1956, 998 (ES-I) and 999 (ES-I) of 4 November 1956, 1000 (ES-I) of 5 November 1956, 1001 (ES-I) of 7 November 1956, 1121 (XI) of 24 November 1956 and 1263 (XIII) of 14 November 1958, constitue 'expenses of the Organization' within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations?"

In the Acting Secretary-General's letter was enclosed a certified copy of the aforementioned resolution of the General Assembly. At the same time the Acting Secretary-General announced that he would transmit to the Court, in accordance with Article 65 of the Statute, all documents likely to throw light upon the question.

Resolution 1731 (XVI) by which the General Assembly decided to request an advisory opinion from the Court reads as follows:

> "*The General Assembly,*
>
> *Recognizing* its need for authoritative legal guidance as to obligations of Member States under the Charter of the United Nations

Sur la question de savoir si certaines dépenses autorisées par l'Assemblée générale « constituent « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies »,

LA COUR,

ainsi composée,

donne l'avis consultatif suivant:

La requête qui a saisi la Cour a été formulée dans une lettre adressée le 21 décembre 1961 par le Secrétaire général par intérim des Nations Unies au Président de la Cour et reçue au Greffe le 27 décembre. Par cette lettre le Secrétaire général par intérim porte à la connaissance du Président de la Cour que, par une résolution adoptée le 20 décembre 1961, l'Assemblée générale a décidé de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur la question suivante:

> « Les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale 1583 (XV) et 1590 (XV) du 20 décembre 1960, 1595 (XV) du 3 avril 1961, 1619 (XV) du 21 avril 1961 et 1633 (XVI) du 30 octobre 1961, relatives aux opérations des Nations Unies au Congo entreprises en exécution des résolutions du Conseil de Sécurité en date des 14 juillet, 22 juillet et 9 août 1960 et des 21 février et 24 novembre 1961 ainsi que des résolutions de l'Assemblée générale 1474 (ES-IV) du 20 septembre 1960, 1599 (XV), 1600 (XV) et 1601 (XV) du 15 avril 1961, et les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale: 1122 (XI) du 26 novembre 1956, 1089 (XI) du 21 décembre 1956, 1090 (XI) du 27 février 1957, 1151 (XII) du 22 novembre 1957, 1204 (XII) du 13 décembre 1957, 1337 (XIII) du 13 décembre 1958, 1441 (XIV) du 5 décembre 1959 et 1575 (XV) du 20 décembre 1960, relatives aux opérations de la Force d'urgence des Nations Unies entreprises en exécution des résolutions de l'Assemblée générale: 997 (ES-I) du 2 novembre 1956, 998 (ES-I) et 999 (ES-I) du 4 novembre 1956, 1000 (ES-I) du 5 novembre 1956, 1001 (ES-I) du 7 novembre 1956, 1121 (XI) du 24 novembre 1956 et 1263 (XIII) du 14 novembre 1958, constituent-elles « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies? »

A cette lettre du Secrétaire général par intérim est joint un exemplaire certifié conforme de la résolution ci-dessus mentionnée de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général par intérim annonce en même temps qu'il transmettra à la Cour, conformément à l'article 65 du Statut, tous documents pouvant servir à élucider la question.

La résolution 1731 (XVI) par laquelle l'Assemblée générale a décidé de demander à la Cour un avis consultatif est ainsi conçue:

> « *L'Assemblée générale,*
>
> *Reconnaissant* qu'elle a besoin d'un avis juridique autorisé quant aux obligations des États Membres en vertu de la Charte

in the matter of financing the United Nations operations in the Congo and in the Middle East,

1. *Decides* to submit the following question to the International Court of Justice for an advisory opinion:

"Do the expenditures authorized in General Assembly resolutions 1583 (XV) and 1590 (XV) of 20 December 1960, 1595 (XV) of 3 April 1961, 1619 (XV) of 21 April 1961 and 1633 (XVI) of 30 October 1961 relating to the United Nations operations in the Congo undertaken in pursuance of the Security Council resolutions of 14 July, 22 July and 9 August 1960, and 21 February and 24 November 1961, and General Assembly resolutions 1474 (ES-IV) of 20 September 1960 and 1599 (XV), 1600 (XV) and 1601 (XV) of 15 April 1961, and the expenditures authorized in General Assembly resolutions 1122 (XI) of 26 November 1956, 1089 (XI) of 21 December 1956, 1090 (XI) of 27 February 1957, 1151 (XII) of 22 November 1957, 1204 (XII) of 13 December 1957, 1337 (XIII) of 13 December 1958, 1441 (XIV) of 5 December 1959 and 1575 (XV) of 20 December 1960 relating to the operations of the United Nations Emergency Force undertaken in pursuance of General Assembly resolutions 997 (ES-I) of 2 November 1956, 998 (ES-I) and 999 (ES-I) of 4 November 1956, 1000 (ES-I) of 5 November 1956, 1001 (ES-I) of 7 November 1956, 1121 (XI) of 24 November 1956 and 1263 (XIII) of 14 November 1958, constitute 'expenses of the Organization' within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations?"

2. *Requests* the Secretary-General, in accordance with Article 65 of the Statute of the International Court of Justice, to transmit the present resolution to the Court, accompanied by all documents likely to throw light upon the question."

* * *

On 27 December 1961, the day the letter from the Acting Secretary-General of the United Nations reached the Registry, the President, in pursuance of Article 66, paragraph 2, of the Statute, considered that the States Members of the United Nations were likely to be able to furnish information on the question and made an Order fixing 20 February 1962 as the time-limit within which the Court would be prepared to receive written statements from them and the Registrar sent to them the special and direct communication provided for in that Article, recalling that resolution 1731 (XVI) and those referred to in the question submitted for opinion were already in their possession.

The notice to all States entitled to appear before the Court of the letter from the Acting Secretary-General and of the resolution therein enclosed, prescribed by Article 66, paragraph 1, of the Statute, was given by letter of 4 January 1962.

The following Members of the United Nations submitted statements, notes or letters setting forth their views: Australia, Bulgaria,

des Nations Unies en ce qui concerne le financement des opérations des Nations Unies au Congo (ONUC) et au Moyen-Orient (UNEF),

1. *Décide* de soumettre la question ci-après à la Cour internationale de Justice pour qu'elle donne un avis consultatif:

« Les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale 1583 (XV) et 1590 (XV) du 20 décembre 1960, 1595 (XV) du 3 avril 1961, 1619 (XV) du 21 avril 1961 et 1633 (XVI) du 30 octobre 1961, relatives aux opérations des Nations Unies au Congo entreprises en exécution des résolutions du Conseil de Sécurité en date des 14 juillet, 22 juillet et 9 août 1960 et des 21 février et 24 novembre 1961 ainsi que des résolutions de l'Assemblée générale 1474 (ES-IV) du 20 septembre 1960, 1599 (XV), 1600 (XV) et 1601 (XV) du 15 avril 1961, et les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale: 1122 (XI) du 26 novembre 1956, 1089 (XI) du 21 décembre 1956, 1090 (XI) du 27 février 1957, 1151 (XII) du 22 novembre 1957, 1204 (XII) du 13 décembre 1957, 1337 (XIII) du 13 décembre 1958, 1441 (XIV) du 5 décembre 1959 et 1575 (XV) du 20 décembre 1960, relatives aux opérations de la Force d'urgence des Nations Unies entreprises en exécution des résolutions de l'Assemblée générale: 997 (ES-I) du 2 novembre 1956, 998 (ES-I) et 999 (ES-I) du 4 novembre 1956, 1000 (ES-I) du 5 novembre 1956, 1001 (ES-I) du 7 novembre 1956, 1121 (XI) du 24 novembre 1956 et 1263 (XIII) du 14 novembre 1958, constituent-elles « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies? »

2. *Prie* le Secrétaire général, conformément à l'article 65 du Statut de la Cour internationale de Justice, de transmettre la présente résolution à la Cour et d'y joindre tout document pouvant servir à élucider la question. »

* * *

Le 27 décembre 1961, jour où la lettre du Secrétaire général par intérim des Nations Unies est parvenue au Greffe, le Président, par application de l'article 66, paragraphe 2, du Statut, a jugé que les Membres des Nations Unies étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question et a rendu une ordonnance fixant au 20 février 1962 la date d'expiration du délai dans lequel la Cour serait disposée à recevoir d'eux des exposés écrits; et le Greffier leur a adressé la communication spéciale et directe prévue à cet article, en rappelant que la résolution 1731 (XVI), comme celles qui sont mentionnées dans la question soumise pour avis, était déjà en leur possession.

La notification à tous les États admis à ester en justice devant la Cour de la lettre du Secrétaire général par intérim et de la résolution qui y était jointe, notification prescrite par l'article 66, paragraphe 1, du Statut, a été effectuée par lettre du 4 janvier 1962.

Les Membres des Nations Unies dont les noms suivent ont présenté des exposés, notes ou lettres énonçant leurs vues: Afrique du

Byelorussian Soviet Socialist Republic, Canada, Czechoslovakia, Denmark, France, Ireland, Italy, Japan, Netherlands, Portugal, Romania, South Africa, Spain, Ukrainian Soviet Socialist Republic, Union of Soviet Socialist Republics, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America and Upper Volta. Copies of these communications were transmitted to all Members of the United Nations and to the Acting Secretary-General of the United Nations.

Mexico, the Philippines and Poland referred in letters to the views expressed on their behalf during the session of the General Assembly.

The Acting Secretary-General of the United Nations, in pursuance of Article 65, paragraph 2, of the Statute, transmitted to the Court a dossier of documents likely to throw light upon the question, together with an Introductory Note and a note by the Controller on the budgetary and financial practices of the United Nations; these documents reached the Registry on 21 February and 1 March 1962.

The Members of the United Nations were informed on 23 March 1962 that the oral proceedings in this case would open towards the beginning of May. On 16 April 1962 they were notified that 14 May had been fixed as the opening date. Hearings were held from 14 to 19 May and on 21 May, the Court being addressed by the following:

for Canada:	M. Marcel Cadieux, Deputy Under-Secretary and Legal Adviser for the Department of External Affairs;
for the Netherlands:	Professor W. Riphagen, Legal Adviser to the Ministry of Foreign Affairs;
for Italy:	M. Riccardo Monaco, Professor at the University of Rome, Head of Department for Contentious Diplomatic Questions, Ministry of Foreign Affairs;
for the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland:	The Rt. Hon. Sir Reginald Manningham-Buller, Q.C., Attorney-General;
for Norway:	Mr. Jens Evensen, Director-General, Ministry of Foreign Affairs;
for Australia:	Sir Kenneth Bailey, Solicitor-General;
for Ireland:	Mr. Aindrias O' Caoimh, S.C., Attorney-General;
for the Union of Soviet Socialist Republics:	Professor G. I. Tunkin, Director of the Juridical-Treaty Department of the Ministry of Foreign Affairs;
for the United States of America:	The Honorable Abram Chayes, Legal Adviser, Department of State.

Sud, Australie, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Haute-Volta, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Portugal, République socialiste soviétique de Biélorussie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Tchécoslovaquie, Union des Républiques socialistes soviétiques. Copie de ces communications a été transmise à tous les Membres des Nations Unies ainsi qu'au Secrétaire général par intérim des Nations Unies.

Par lettre, le Mexique, les Philippines et la Pologne se sont référés aux vues qui avaient été exprimées en leurs noms respectifs lors de la session de l'Assemblée générale.

Le Secrétaire général par intérim des Nations Unies a transmis à la Cour, par application de l'article 65, paragraphe 2, du Statut, un dossier de documents pouvant servir à élucider la question; il y a joint une Introduction ainsi qu'une note du contrôleur sur les pratiques budgétaires et financières de l'Organisation des Nations Unies. Ces documents sont parvenus au Greffe les 21 février et 1er mars 1962.

Le 23 mars 1962, les Membres des Nations Unies ont été informés que la procédure orale en cette affaire s'ouvrirait vers le début du mois de mai. Le 16 avril 1962, il leur a été notifié que la date d'ouverture était fixée au 14 mai. Des audiences se sont tenues du 14 au 19 mai et le 21 mai, au cours desquelles ont pris la parole:

pour le Canada:	M. Marcel Cadieux, sous-secrétaire adjoint et conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures;
pour les Pays-Bas:	M. W. Riphagen, jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères;
pour l'Italie:	M. Riccardo Monaco, professeur à l'université de Rome, chef du contentieux diplomatique au ministère des Affaires étrangères;
pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord:	le très honorable sir Reginald Manningham-Buller, Q. C., *Attorney-General;*
pour la Norvège:	M. Jens Evensen, directeur général, ministère des Affaires étrangères;
pour l'Australie:	sir Kenneth Bailey, *Solicitor-General;*
pour l'Irlande:	M. Aindrias O' Caoimh, S. C., *Attorney-General;*
pour l'Union des Républiques socialistes soviétiques:	M. G. I. Tunkin, professeur, directeur du service juridique et des traités du ministère des Affaires étrangères;
pour les États-Unis d'Amérique:	l'honorable Abram Chayes, conseiller juridique du département d'État.

* * *

Before proceeding to give its opinion on the question put to it, the Court considers it necessary to make the following preliminary remarks:

The power of the Court to give an advisory opinion is derived from Article 65 of the Statute. The power granted is of a discretionary character. In exercising its discretion, the International Court of Justice, like the Permanent Court of International Justice, has always been guided by the principle which the Permanent Court stated in the case concerning the *Status of Eastern Carelia* on 23 July 1923: "The Court, being a Court of Justice, cannot, even in giving advisory opinions, depart from the essential rules guiding their activity as a Court" (P.C.I.J., Series B, No. 5, p. 29). Therefore, and in accordance with Article 65 of its Statute, the Court can give an advisory opinion only on a legal question. If a question is not a legal one, the Court has no discretion in the matter; it must decline to give the opinion requested. But even if the question is a legal one, which the Court is undoubtedly competent to answer, it may nonetheless decline to do so. As this Court said in its Opinion of 30 March 1950, the permissive character of Article 65 "gives the Court the power to examine whether the circumstances of the case are of such a character as should lead it to decline to answer the Request" (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania (First Phase), I.C.J. Reports 1950*, p. 72). But, as the Court also said in the same Opinion, "the reply of the Court, itself an 'organ of the United Nations', represents its participation in the activities of the Organization, and, in principle, should not be refused" (*ibid.*, p. 71). Still more emphatically, in its Opinion of 23 October 1956, the Court said that only "compelling reasons" should lead it to refuse to give a requested advisory opinion (*Judgments of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against the Unesco, I.C.J. Reports 1956*, p. 86).

The Court finds no "compelling reason" why it should not give the advisory opinion which the General Assembly requested by its resolution 1731 (XVI). It has been argued that the question put to the Court is intertwined with political questions, and that for this reason the Court should refuse to give an opinion. It is true that most interpretations of the Charter of the United Nations will have political significance, great or small. In the nature of things it could not be otherwise. The Court, however, cannot attribute a political character to a request which invites it to undertake an essentially judicial task, namely, the interpretation of a treaty provision.

In the preamble to the resolution requesting this opinion, the General Assembly expressed its recognition of "its need for authori-

* * *

Avant de donner son avis sur la question qui lui est posée, la Cour juge nécessaire de faire les observations préliminaires suivantes:

Le pouvoir qu'a la Cour de donner un avis consultatif procède de l'article 65 du Statut. Le pouvoir ainsi attribué a un caractère discrétionnaire. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la Cour internationale de Justice, de même que la Cour permanente de Justice internationale, a toujours suivi le principe énoncé le 23 juillet 1923 par la Cour permanente en l'affaire du *Statut de la Carélie orientale:* « La Cour, étant une Cour de Justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs » (C. P. J. I., série B, n° 5, p. 29). En conséquence, et conformément à l'article 65 du Statut, la Cour ne peut donner un avis consultatif que sur une question juridique. Si une question n'est pas juridique, la Cour n'a pas de pouvoir discrétionnaire en la matière: elle doit refuser de donner l'avis qui lui est demandé. Mais, même s'il s'agit d'une question juridique, à laquelle la Cour a indubitablement compétence de répondre, elle peut néanmoins refuser de le faire. Ainsi que la Cour l'a déclaré dans son avis du 30 mars 1950, le caractère permissif de l'article 65 « donne à la Cour le pouvoir d'apprécier si les circonstances de l'espèce sont telles qu'elles doivent la déterminer à ne pas répondre à une demande d'avis » (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie (première phase), C. I. J. Recueil 1950*, p. 72). Mais, comme la Cour l'a également dit dans le même avis, « la réponse constitue une participation de la Cour, elle-même « organe des Nations Unies », à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée » (*ibid.*, p. 71). La Cour a indiqué encore plus nettement dans son avis du 23 octobre 1956 qu'il faudrait « des raisons décisives » pour l'amener à opposer un refus à une demande d'avis consultatif (*Jugements du tribunal administratif de l'O. I. T. sur requêtes contre l'Unesco, C. I. J. Recueil 1956*, p. 86).

La Cour ne voit aucune « raison décisive » de ne pas donner l'avis consultatif que l'Assemblée générale lui a demandé par sa résolution 1731 (XVI). On a fait valoir que la question posée à la Cour touche à des questions d'ordre politique et que, pour ce motif, la Cour doit se refuser à donner un avis. Certes, la plupart des interprétations de la Charte des Nations Unies présentent une importance politique plus ou moins grande. Par la nature des choses, il ne saurait en être autrement. Mais la Cour ne saurait attribuer un caractère politique à une requête qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'interprétation d'une disposition conventionnelle.

Dans le préambule de la résolution par laquelle elle a demandé le présent avis, l'Assemblée générale a reconnu qu'elle avait « be-

tative legal guidance". In its search for such guidance it has put to the Court a legal question—a question of the interpretation of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations. In its Opinion of 28 May 1948, the Court made it clear that as "the principal judicial organ of the United Nations", it was entitled to exercise in regard to an article of the Charter, "a multilateral treaty, an interpretative function which falls within the normal exercise of its judicial powers" (*Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter), I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61).

The Court, therefore, having been asked to give an advisory opinion upon a concrete legal question, will proceed to give its opinion.

* * *

The question on which the Court is asked to give its opinion is whether certain expenditures which were authorized by the General Assembly to cover the costs of the United Nations operations in the Congo (hereinafter referred to as ONUC) and of the operations of the United Nations Emergency Force in the Middle East (hereinafter referred to as UNEF), "constitute 'expenses of the Organization' within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations".

Before entering upon the detailed aspects of this question, the Court will examine the view that it should take into consideration the circumstance that at the 1086th Plenary Meeting of the General Assembly on 20 December 1961, an amendment was proposed, by the representative of France, to the draft resolution requesting the advisory opinion, and that this amendment was rejected. The amendment would have asked the Court to give an opinion on the question whether the expenditures relating to the indicated operations were "decided on in conformity with the provisions of the Charter"; if that question were answered in the affirmative, the Court would have been asked to proceed to answer the question which the resolution as adopted actually poses.

If the amendment had been adopted, the Court would have been asked to consider whether the resolutions *authorizing the expenditures* were decided on in conformity with the Charter; the French amendment did not propose to ask the Court whether the resolutions *in pursuance of which the operations in the Middle East and in the Congo were undertaken,* were adopted in conformity with the Charter.

The Court does not find it necessary to expound the extent to which the proceedings of the General Assembly, antecedent to the adoption of a resolution, should be taken into account in interpreting that resolution, but it makes the following comments on the argument based upon the rejection of the French amendment.

soin d'un avis juridique autorisé ». Recherchant un tel avis, elle a posé à la Cour une question juridique — une question ayant trait à l'interprétation de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies. Dans son avis du 28 mai 1948, la Cour a souligné qu'« en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies » elle est fondée à exercer à l'égard d'un article de la Charte, « traité multilatéral, une fonction d'interprétation qui relève de l'exercice normal de ses attributions judiciaires » (*Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), C. I. J. Recueil 1947-1948*, p. 61).

La Cour, ayant donc été saisie d'une demande d'avis consultatif sur une question juridique concrète, donnera maintenant son avis.

* * *

Il est demandé à la Cour de déterminer si certaines dépenses qui ont été autorisées par l'Assemblée générale pour couvrir les frais des opérations des Nations Unies au Congo (ci-après désignées par l'abréviation ONUC) et des opérations de la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient (ci-après désignées par l'abréviation FUNU) « constituent ... « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies ».

Avant d'examiner la question dans tous ses détails, la Cour prendra en considération l'opinion selon laquelle il faut tenir compte du fait qu'à la 1086me séance plénière de l'Assemblée générale, tenue le 20 décembre 1961, un amendement au projet de résolution soumettant une demande d'avis consultatif a été proposé par le délégué de la France, et que cet amendement a été rejeté; cet amendement tendait à ce que la Cour donnât un avis sur le point de savoir si les dépenses relatives aux opérations en question ont été « décidées conformément aux dispositions de la Charte »; en cas de réponse affirmative, la Cour aurait été priée de répondre ensuite à la question qui est posée dans la résolution telle qu'elle a été adoptée.

Si l'amendement avait été adopté la Cour aurait été invitée à rechercher si les résolutions *autorisant les dépenses* ont été prises conformément à la Charte; l'amendement français ne proposait pas de demander à la Cour si les résolutions *en exécution desquelles des opérations ont été entreprises au Moyen-Orient et au Congo* ont été adoptées conformément à la Charte.

La Cour ne juge pas nécessaire d'exposer dans quelle mesure les travaux de l'Assemblée générale antérieurs à l'adoption d'une résolution doivent entrer en ligne de compte pour l'interprétation de cette résolution, mais elle fait les observations suivantes quant à l'argument fondé sur le rejet de l'amendement français.

The rejection of the French amendment does not constitute a directive to the Court to exclude from its consideration the question whether certain expenditures were "decided on in conformity with the Charter", if the Court finds such consideration appropriate. It is not to be assumed that the General Assembly would thus seek to fetter or hamper the Court in the discharge of its judicial functions; the Court must have full liberty to consider all relevant data available to it in forming an opinion on a question posed to it for an advisory opinion. Nor can the Court agree that the rejection of the French amendment has any bearing upon the question whether the General Assembly sought to preclude the Court from interpreting Article 17 in the light of other articles of the Charter, that is, in the whole context of the treaty. If any deduction is to be made from the debates on this point, the opposite conclusion would be drawn from the clear statements of sponsoring delegations that they took it for granted the Court would consider the Charter as a whole.

* * *

Turning to the question which has been posed, the Court observes that it involves an interpretation of Article 17, paragraph 2, of the Charter. On the previous occasions when the Court has had to interpret the Charter of the United Nations, it has followed the principles and rules applicable in general to the interpretation of treaties, since it has recognized that the Charter is a multilateral treaty, albeit a treaty having certain special characteristics. In interpreting Article 4 of the Charter, the Court was led to consider "the structure of the Charter" and "the relations established by it between the General Assembly and the Security Council"; a comparable problem confronts the Court in the instant matter. The Court sustained its interpretation of Article 4 by considering the manner in which the organs concerned "have consistently interpreted the text" in their practice (*Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, I.C.J. Reports 1950*, pp. 8-9).

The text of Article 17 is in part as follows:

> "1. The General Assembly shall consider and approve the budget of the Organization.
>
> 2. The expenses of the Organization shall be borne by the Members as apportioned by the General Assembly."

Although the Court will examine Article 17 in itself and in its relation to the rest of the Charter, it should be noted that at least three separate questions might arise in the interpretation of paragraph 2 of this Article. One question is that of identifying what are "the expenses of the Organization"; a second question might

Le rejet de l'amendement français ne constitue pas une injonction pour la Cour d'avoir à écarter l'examen de la question de savoir si certaines dépenses ont été « décidées conformément aux dispositions de la Charte », si la Cour croit opportun de l'aborder. On ne doit pas supposer que l'Assemblée générale ait ainsi entendu lier ou gêner la Cour dans l'exercice de ses fonctions judiciaires; la Cour doit avoir la pleine liberté d'examiner tous les éléments pertinents dont elle dispose pour se faire une opinion sur une question qui lui est posée en vue d'un avis consultatif. La Cour ne saurait non plus admettre que le rejet de l'amendement français ait aucune influence sur le point de savoir si l'Assemblée générale a voulu empêcher la Cour d'interpréter l'article 17 à la lumière des autres articles de la Charte, c'est-à-dire dans le contexte de l'ensemble du traité. Si l'on voulait tirer des conclusions des débats tenus sur ce point, une conclusion en sens contraire ressortirait des déclarations très claires d'après lesquelles les délégations qui ont présenté le projet de résolution considéraient comme acquis que la Cour examinerait la Charte dans son ensemble.

* * *

Pour en venir à la question qui a été posée, la Cour observe qu'elle comporte une interprétation du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte. Dans les affaires précédentes où la Cour a dû interpréter la Charte des Nations Unies, elle a suivi les principes et les règles applicables en général à l'interprétation des traités, étant donné qu'elle a reconnu que la Charte est un traité multilatéral, bien qu'elle présente certaines caractéristiques spéciales. Dans son interprétation de l'article 4 de la Charte, la Cour a été amenée à prendre en considération « l'économie de la Charte » et « les rapports que celle-ci a établis entre l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité »; c'est un problème du même ordre qui se pose aujourd'hui devant la Cour. Pour appuyer son interprétation de l'article 4, la Cour a pris en considération la manière suivant laquelle les organes intéressés « ont constamment interprété ce texte » dans leur pratique (*Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies, C. I. J. Recueil 1950*, pp. 8-9).

Le texte de l'article 17 se lit en partie comme suit :

> « 1. L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation.
>
> 2. Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. »

La Cour se propose d'examiner l'article 17 en lui-même et dans ses relations avec le reste de la Charte, mais il convient de noter qu'au moins trois questions distinctes pourraient se poser en ce qui concerne l'interprétation du paragraphe 2 de cet article. La première question est celle de l'identification des « dépenses de

concern apportionment by the General Assembly; while a third question might involve the interpretation of the phrase "shall be borne by the Members". It is the second and third questions which directly involve "the financial obligations of the Members", but it is only the first question which is posed by the request for the advisory opinion. The question put to the Court has to do with a moment logically anterior to apportionment, just as a question of apportionment would be anterior to a question of Members' obligation to pay.

It is true that, as already noted, the preamble of the resolution containing the request refers to the General Assembly's "need for authoritative legal guidance as to obligations of Member States", but it is to be assumed that in the understanding of the General Assembly, it would find such guidance in the advisory opinion which the Court would give on the question whether certain identified expenditures "constitute 'expenses of the Organization' within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter". If the Court finds that the indicated expenditures are such "expenses", it is not called upon to consider the manner in which, or the scale by which, they may be apportioned. 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. A Member State, accordingly, is under no obligation to pay more than the amount apportioned to it; the expenses of the Organization and the total amount in money of the obligations of the Member States may not, in practice, necessarily be identical.

The text of Article 17, paragraph 2, refers to "the expenses of the Organization" without any further explicit definition of such expenses. It would be possible to begin with a general proposition to the effect that the "expenses" of any organization are the amounts paid out to defray the costs of carrying out its purposes, in this case, the political, economic, social, humanitarian and other purposes of the United Nations. The next step would be to examine, as the Court will, whether the resolutions authorizing the operations here in question were intended to carry out the purposes of the United Nations and whether the expenditures were incurred in furthering these operations. Or, it might simply be said that the "expenses" of an organization are those which are provided for in its budget. But the Court has not been asked to give an abstract definition of the words "expenses of the Organization". It has been asked to answer a specific question related to certain identified expenditures which have actually been made, but the Court would not adequately discharge the obligation incumbent on it unless it examined in some detail various problems raised by the question which the General Assembly has asked.

l'Organisation »; une seconde question aurait trait à la répartition des dépenses par l'Assemblée générale; et une troisième porterait sur l'interprétation des mots « sont supportées par les Membres ». Les deuxième et troisième questions visent directement les « obligations financières des Membres », mais c'est uniquement la première qui est soulevée par la demande d'avis consultatif. La question soumise à la Cour se réfère au moment qui précède logiquement la répartition des dépenses, de même qu'une question relative à cette répartition serait antérieure à une question touchant à l'obligation des États Membres de payer.

Certes, ainsi qu'il a déjà été noté, le préambule de la résolution contenant la requête se réfère au « besoin [qu'a l'Assemblée générale] d'un avis juridique autorisé quant aux obligations des États Membres », mais on doit supposer que l'Assemblée générale entend trouver une indication de cet ordre dans l'avis consultatif que la Cour donnera sur la question de savoir si certaines dépenses données « constituent ... « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte ». Si la Cour juge que les dépenses indiquées sont des « dépenses de l'Organisation », elle n'aura pas à examiner la méthode ni le barème suivant lesquels elles peuvent être réparties. Le montant 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. Un État Membre n'est donc pas tenu de payer plus que la quote-part qui lui est attribuée; les dépenses de l'Organisation et le montant des obligations des Membres peuvent dans la pratique ne pas être nécessairement identiques.

Le texte du paragraphe 2 de l'article 17 mentionne « les dépenses de l'Organisation » sans donner de définition plus précise de ces dépenses. Il serait possible de poser tout d'abord la proposition générale portant que les « dépenses » d'une organisation quelconque sont les sommes payées pour couvrir les frais relatifs à la réalisation de ses buts, en l'occurrence les buts politiques, économiques, sociaux, humanitaires et autres des Nations Unies. Il faudrait ensuite considérer, comme le fera la Cour, si les résolutions autorisant les opérations en cause visaient à la réalisation des buts des Nations Unies et si lesdites dépenses ont été engagées dans l'accomplissement de ces opérations. Ou bien, on pourrait simplement dire que les « dépenses » d'une organisation sont celles qui sont prévues dans son budget. Mais on n'a pas demandé à la Cour de donner une définition abstraite des mots « dépenses de l'Organisation ». On lui a demandé de répondre à une question précise qui a trait à certaines dépenses déterminées qui ont été effectivement faites, mais la Cour n'exercerait pas de façon adéquate l'obligation qui lui incombe si elle n'examinait en détail les différents problèmes soulevés par la question que l'Assemblée générale lui a posée.

It is perhaps the simple identification of "expenses" with the items included in a budget, which has led certain arguments to link the interpretation of the word "expenses" in paragraph 2 of Article 17, with the word "budget" in paragraph 1 of that Article; in both cases, it is contended, the qualifying adjective "regular" or "administrative" should be understood to be implied. Since no such qualification is expressed in the text of the Charter, it could be read in, only if such qualification must necessarily be implied from the provisions of the Charter considered as a whole, or from some particular provision thereof which makes it unavoidable to do so in order to give effect to the Charter.

In the first place, concerning the word "budget" in paragraph 1 of Article 17, it is clear that the existence of the distinction between "administrative budgets" and "operational budgets" was not absent from the minds of the drafters of the Charter, nor from the consciousness of the Organization even in the early days of its history. In drafting Article 17, the drafters found it suitable to provide in paragraph 1 that "The General Assembly shall consider and approve *the budget* of the Organization". But in dealing with the function of the General Assembly in relation to the specialized agencies, they provided in paragraph 3 that the General Assembly "shall examine the *administrative budgets* of such specialized agencies". If it had been intended that paragraph 1 should be limited to the administrative budget of the United Nations organization itself, the word "administrative" would have been inserted in paragraph 1 as it was in paragraph 3. Moreover, had it been contemplated that the Organization would also have had another budget, different from the one which was to be approved by the General Assembly, the Charter would have included some reference to such other budget and to the organ which was to approve it.

Similarly, at its first session, the General Assembly in drawing up and approving the Constitution of the International Refugee Organization, provided that the budget of that Organization was to be divided under the headings "administrative", "operational" and "large-scale resettlement"; but no such distinctions were introduced into the Financial Regulations of the United Nations which were adopted by unanimous vote in 1950, and which, in this respect, remain unchanged. These regulations speak only of "the budget" and do not provide any distinction between "administrative" and "operational".

In subsequent sessions of the General Assembly, including the sixteenth, there have been numerous references to the idea of distinguishing an "operational" budget; some speakers have advocated such a distinction as a useful book-keeping device; some considered it in connection with the possibility of differing scales of assessment or apportionment; others believed it should mark a differentiation of activities to be financed by voluntary contribu-

C'est peut-être simplement l'identification du mot « dépenses » avec les postes inclus dans un budget qui a conduit certains arguments à rattacher l'interprétation du mot « dépenses » au paragraphe 2 de l'article 17, au mot « budget » au paragraphe 1 de cet article; on a soutenu que dans les deux cas l'adjectif qualificatif « ordinaire » ou « administratif » devrait être sous-entendu. Étant donné que ce qualificatif ne figure aucunement dans le texte de la Charte, on ne pourrait l'y sous-entendre que si cette qualification devait découler nécessairement des dispositions de la Charte considérée dans son ensemble, ou d'une disposition particulière de celle-ci qui obligerait à l'y introduire pour donner effet à la Charte.

En premier lieu, en ce qui concerne le mot « budget » au paragraphe 1 de l'article 17, il est clair que l'existence d'une distinction entre les « budgets administratifs » et les « budgets opérationnels » n'a pas échappé aux rédacteurs de la Charte et qu'elle n'était pas étrangère aux conceptions de l'Organisation, même au début de son histoire. En rédigeant l'article 17, les rédacteurs ont jugé bon de prévoir au paragraphe 1 que « L'Assemblée générale examine et approuve *le budget* de l'Organisation ». Mais en traitant des fonctions de l'Assemblée générale au regard des institutions spécialisées, les rédacteurs ont prévu au paragraphe 3 que l'Assemblée générale « examine les *budgets administratifs* desdites institutions ». Si leur intention avait été de limiter l'application du paragraphe 1 au budget administratif des Nations Unies elles-mêmes, le mot « administratif » aurait été inclus au paragraphe 1 aussi bien qu'au paragraphe 3. De plus, s'il avait été envisagé que l'Organisation ait aussi un autre budget, différent de celui qui devait être approuvé par l'Assemblée générale, il aurait été fait mention de cet autre budget dans la Charte, ainsi que de l'organe par lequel il devait être approuvé.

De même, à sa première session, l'Assemblée générale, en rédigeant et en approuvant la constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés, a prévu que le budget de cette organisation serait divisé en trois rubriques: « administration », « exécution » et « projets de réétablissement en grand »; mais aucune distinction analogue n'a été introduite dans le règlement financier des Nations Unies qui a été adopté à l'unanimité en 1950 et qui reste sans changement sur ce point. Ce règlement vise seulement le « budget » et ne fait aucune distinction entre « administration » et « exécution ».

Dans les sessions ultérieures de l'Assemblée générale, y compris la seizième, on a parlé à plusieurs reprises d'établir une distinction en ce qui concerne le budget opérationnel: certains orateurs recommandaient d'adopter cette distinction à titre de méthode comptable pratique; certains y voyaient un moyen de différencier les barèmes de quotes-parts ou de répartition; d'autres pensaient qu'on différencierait ainsi les activités à financer par des contribu-

tions. But these discussions have not resulted in the adoption of two separate budgets based upon such a distinction.

Actually, the practice of the Organization is entirely consistent with the plain meaning of the text. The budget of the Organization has from the outset included items which would not fall within any of the definitions of "administrative budget" which have been advanced in this connection. Thus, for example, prior to the establishment of, and now in addition to, the "Expanded Programme of Technical Assistance" and the "Special Fund", both of which are nourished by voluntary contributions, the annual budget of the Organization contains provision for funds for technical assistance; in the budget for the financial year 1962, the sum of $6,400,000 is included for the technical programmes of economic development, social activities, human rights activities, public administration and narcotic drugs control. Although during the Fifth Committee discussions there was a suggestion that all technical assistance costs should be excluded from the regular budget, the items under these heads were all adopted on second reading in the Fifth Committee without a dissenting vote. The "operational" nature of such activities so budgeted is indicated by the explanations in the budget estimates, e.g. the requests "for the continuation of the operational programme in the field of economic development contemplated in General Assembly resolutions 200 (III) of 4 December 1948 and 304 (IV) of 16 November 1949"; and "for the continuation of the operational programme in the field of advisory social welfare services as contemplated in General Assembly resolution 418 (V) of 1 December 1950".

It is a consistent practice of the General Assembly to include in the annual budget resolutions, provision for expenses relating to the maintenance of international peace and security. Annually, since 1947, the General Assembly has made anticipatory provision for "unforeseen and extraordinary expenses" arising in relation to the "maintenance of peace and security". In a Note submitted to the Court by the Controller on the budgetary and financial practices of the United Nations, "extraordinary expenses" are defined as "obligations and expenditures arising as a result of the approval by a council, commission or other competent United Nations body of new programmes and activities not contemplated when the budget appropriations were approved".

The annual resolution designed to provide for extraordinary expenses authorizes the Secretary-General to enter into commitments to meet such expenses with the prior concurrence of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, except that such concurrence is not necessary if the Secretary-

tions volontaires. Mais ces discussions n'ont pas entraîné l'adoption de deux budgets séparés suivant la distinction envisagée.

En fait, la pratique de l'Organisation est entièrement conforme au sens ordinaire de ces termes. Dès l'origine, le budget de l'Organisation a compris des rubriques qui ne relevaient d'aucune des définitions du « budget administratif » proposées en la circonstance. C'est ainsi, par exemple, qu'avant la création du « Programme élargi d'assistance technique » et du « Fonds spécial », l'un et l'autre alimentés par des contributions volontaires, le budget annuel de l'Organisation prévoyait des crédits pour l'assistance technique, lesquels s'ajoutent à présent aux fonds susmentionnés; au budget de l'exercice 1962 figure une somme de 6.400.000 dollars pour les programmes techniques de développement économique, d'activités sociales, d'activités dans le domaine des droits de l'homme, d'administration publique et de contrôle des stupéfiants. S'il est vrai qu'au cours des débats de la Cinquième Commission on a proposé de supprimer du budget ordinaire toutes les dépenses entraînées par l'assistance technique, tous les postes relevant de ces rubriques ont été adoptés en seconde lecture par la Cinquième Commission, sans vote contraire. La nature « opérationnelle » des activités ainsi inscrites au budget ressort des explications touchant les prévisions budgétaires, comme par exemple les demandes visant à ce que soit poursuivie « l'exécution du programme d'action en matière de développement économique que l'Assemblée générale a envisagé dans ses résolutions 200 (III) du 4 décembre 1948 et 304 (IV) du 16 novembre 1949 »; ainsi que « l'exécution du programme d'action relatif aux fonctions consultatives en matière de service social, tel que l'Assemblée générale l'a envisagé dans sa résolution 418 (V) du 1er décembre 1950 ».

La pratique constante de l'Assemblée générale est d'inclure dans les résolutions concernant le budget annuel des dispositions touchant les dépenses qui découlent du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Tous les ans, depuis 1947, l'Assemblée a pris par anticipation des dispositions touchant des « dépenses imprévues et extraordinaires » entraînées par les actions visant au « maintien de la paix et de la sécurité ». Dans une note sur les pratiques budgétaires et financières de l'Organisation des Nations Unies soumise à la Cour par le contrôleur financier, les « dépenses extraordinaires » sont définies comme « les engagements de dépenses et les dépenses découlant de l'approbation par un conseil, une commission ou un autre organe compétent des Nations Unies de nouveaux programmes ou activités qui n'avaient pas été envisagés au moment où les crédits budgétaires ont été ouverts ».

La résolution annuelle sur l'ouverture de crédits destinés à couvrir des dépenses extraordinaires autorise le Secrétaire général à engager des dépenses à ce titre avec l'assentiment préalable du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, mais cet assentiment n'est pas nécessaire si le Secrétaire

General certifies that such commitments relate to the subjects mentioned and the amount does not exceed $2 million. At its fifteenth and sixteenth sessions, the General Assembly resolved "that if, as a result of a decision of the Security Council, commitments relating to the maintenance of peace and security should arise in an estimated total exceeding $10 million" before the General Assembly was due to meet again, a special session should be convened by the Secretary-General to consider the matter. The Secretary-General is regularly authorized to draw on the Working Capital Fund for such expenses but is required to submit supplementary budget estimates to cover amounts so advanced. These annual resolutions on unforeseen and extraordinary expenses were adopted without a dissenting vote in every year from 1947 through 1959, except for 1952, 1953 and 1954, when the adverse votes are attributable to the fact that the resolution included the specification of a controversial item—United Nations Korean war decorations.

It is notable that the 1961 Report of the Working Group of Fifteen on the Examination of the Administrative and Budgetary Procedures of the United Nations, while revealing wide differences of opinion on a variety of propositions, records that the following statement was adopted without opposition:

> "22. *Investigations and observation operations undertaken by the Organization to prevent possible aggression should be financed as part of the regular budget of the United Nations.*"

In the light of what has been stated, the Court concludes that there is no justification for reading into the text of Article 17, paragraph 1, any limiting or qualifying word before the word "budget"

* * *

Turning to paragraph 2 of Article 17, the Court observes that, on its face, the term "expenses of the Organization" means all the expenses and not just certain types of expenses which might be referred to as "regular expenses". An examination of other parts of the Charter shows the variety of expenses which must inevitably be included within the "expenses of the Organization" just as much as the salaries of staff or the maintenance of buildings.

For example, the text of Chapters IX and X of the Charter with reference to international economic and social cooperation, especially the wording of those articles which specify the functions and powers of the Economic and Social Council, anticipated the numerous and varied circumstances under which expenses of the Organi-

général certifie que ces engagements ont trait aux sujets mentionnés et que le montant n'en dépasse pas 2 millions de dollars. A ses quinzième et seizième sessions, l'Assemblée générale a décidé « qu'au cas où il faudrait, à la suite d'une décision du Conseil de Sécurité, engager, pour le maintien de la paix et de la sécurité, des dépenses dont le total estimatif dépasserait 10 millions de dollars » avant que l'Assemblée générale ne se réunisse à nouveau, une session extraordinaire serait convoquée par le Secrétaire général pour examiner la question. Le Secrétaire général est régulièrement autorisé à prélever sur le Fonds de roulement les sommes nécessaires à ces dépenses, mais il doit présenter des prévisions budgétaires supplémentaires pour couvrir les sommes qui auront été ainsi avancées. Ces résolutions annuelles concernant les dépenses imprévues et extraordinaires ont été adoptées tous les ans, de 1947 à 1959, sans vote contraire, sauf pour 1952, 1953 et 1954, les votes contraires venant de ce que la résolution comprenait un point sujet à controverse — les décorations pour les combattants des Nations Unies en Corée.

Il est à noter que le rapport présenté en 1961 par le Groupe de travail des Quinze pour l'examen des procédures administratives et budgétaires de l'Organisation des Nations Unies, tout en révélant des divergences d'opinion très étendues touchant un grand nombre de propositions variées, constate que la déclaration suivante a été adoptée sans opposition:

> « 22. *Les enquêtes et les opérations d'observation que l'Organisation entreprend pour empêcher une agression éventuelle devraient être financées au moyen du budget ordinaire de l'ONU.* »

A la lumière de ce qui a été dit, la Cour conclut que rien ne permet de sous-entendre dans le paragraphe 1 de l'article 17 un mot limitant ou qualifiant le mot « budget ».

* * *

Passant au paragraphe 2 de l'article 17, la Cour remarque qu'à première vue le terme « dépenses de l'Organisation » signifie toutes les dépenses et non pas seulement un certain type de dépenses qui pourraient s'appeler « dépenses ordinaires ». L'étude d'autres sections de la Charte montre la variété des dépenses qui doivent inévitablement rentrer dans la catégorie des « dépenses de l'Organisation » tout aussi bien que les traitements des fonctionnaires et l'entretien des bâtiments.

Par exemple, le texte des chapitres IX et X de la Charte qui ont trait à la coopération économique et sociale internationale, et particulièrement celui des articles qui précisent les fonctions et les pouvoirs du Conseil économique et social, a prévu les circonstances nombreuses et variées dans lesquelles l'Organisation pou-

zation could be incurred and which have indeed eventuated in practice.

Furthermore, by Article 98 of the Charter, the Secretary-General is obligated to perform such functions as are entrusted to him by the General Assembly, the Security Council, the Economic and Social Council, and the Trusteeship Council. Whether or not expenses incurred in his discharge of this obligation become "expenses of the Organization" cannot depend on whether they be administrative or some other kind of expenses.

The Court does not perceive any basis for challenging the legality of the settled practice of including such expenses as these in the budgetary amounts which the General Assembly apportions among the Members in accordance with the authority which is given to it by Article 17, paragraph 2.

* * *

Passing from the text of Article 17 to its place in the general structure and scheme of the Charter, the Court will consider whether in that broad context one finds any basis for implying a limitation upon the budgetary authority of the General Assembly which in turn might limit the meaning of "expenses" in paragraph 2 of that Article.

The general purposes of Article 17 are the vesting of control over the finances of the Organization, and the levying of apportioned amounts of the expenses of the Organization in order to enable it to carry out the functions of the Organization as a whole acting through its principal organs and such subsidiary organs as may be established under the authority of Article 22 or Article 29.

Article 17 is the only article in the Charter which refers to budgetary authority or to the power to apportion expenses, or otherwise to raise revenue, except for Articles 33 and 35, paragraph 3, of the Statute of the Court which have no bearing on the point here under discussion. Nevertheless, it has been argued before the Court that one type of expenses, namely those resulting from operations for the maintenance of international peace and security, are not "expenses of the Organization" within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter, inasmuch as they fall to be dealt with exclusively by the Security Council, and more especially through agreements negotiated in accordance with Article 43 of the Charter.

The argument rests in part upon the view that when the maintenance of international peace and security is involved, it is only the Security Council which is authorized to decide on any action relative thereto. It is argued further that since the General Assembly's power is limited to discussing, considering, studying and recommending, it cannot impose an obligation to pay the expenses which result from the implementation of its recommendations. This

vait encourir des dépenses, prévisions qui se sont effectivement trouvées réalisées dans la pratique.

En outre, le Secrétaire général, en vertu de l'article 98 de la Charte, est tenu de remplir toutes fonctions dont il est chargé par l'Assemblée générale, le Conseil de Sécurité, le Conseil économique et social et le Conseil de Tutelle. Le point de savoir si les dépenses engagées pour remplir cette obligation deviennent ou non des « dépenses de l'Organisation » ne peut pas dépendre du fait que ces dépenses sont de caractère administratif ou de toute autre sorte.

La Cour ne voit aucune base sur laquelle on puisse contester la légalité de la pratique constante qui consiste à inclure de telles dépenses dans les sommes inscrites au budget que l'Assemblée générale répartit parmi les Membres, conformément à l'autorité qu'elle détient de l'article 17, paragraphe 2.

* * *

Après avoir étudié le texte de l'article 17 et passant à l'examen de la place qu'il occupe dans la structure générale et l'économie de la Charte, la Cour recherchera si, dans ce large contexte, il se trouve une base quelconque qui permettrait d'admettre une limite implicite à l'autorité budgétaire de l'Assemblée générale qui, à son tour, pourrait limiter la signification du mot « dépenses » dans le paragraphe 2 de cet article.

Le but général de l'article 17 est l'attribution du pouvoir de contrôle sur les finances de l'Organisation et la répartition des quotes-parts des dépenses de celle-ci pour lui permettre d'accomplir les fonctions de l'Organisation dans son ensemble en agissant par l'intermédiaire de ses organes principaux et des organes subsidiaires créés en vertu de l'article 22 ou de l'article 29.

A part les articles 33 et 35, paragraphe 3, du Statut de la Cour qui n'ont aucun rapport avec la question discutée ici, l'article 17 est le seul article de la Charte qui fasse mention de l'autorité budgétaire ou du pouvoir de répartir les dépenses ou de percevoir des recettes par tous autres moyens. On a pourtant soutenu devant la Cour qu'un type de dépenses, notamment celles qui résultent des opérations pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, ne sont pas des « dépenses de l'Organisation » au sens de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte, puisqu'elles relèvent exclusivement du Conseil de Sécurité et plus particulièrement d'accords négociés en vertu de l'article 43 de la Charte.

Cet argument s'appuie en partie sur l'idée que, dans les circonstances où il s'agit du maintien de la paix et de la sécurité internationales, seul le Conseil de Sécurité est autorisé à prendre une décision prescrivant une action. On a soutenu aussi que, le pouvoir de l'Assemblée générale se bornant à discuter, examiner, étudier et recommander, celle-ci ne peut pas imposer l'obligation de couvrir des dépenses qui résultent de la mise en œuvre de ses propres

argument leads to an examination of the respective functions of the General Assembly and of the Security Council under the Charter, particularly with respect to the maintenance of international peace and security.

Article 24 of the Charter provides:

> "In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security..."

The responsibility conferred is "primary", not exclusive. This primary responsibility is conferred upon the Security Council, as stated in Article 24, "in order to ensure prompt and effective action". To this end, it is the Security Council which is given a power to impose an explicit obligation of compliance if for example it issues an order or command to an aggressor under Chapter VII. It is only the Security Council which can require enforcement by coercive action against an aggressor.

The Charter makes it abundantly clear, however, that the General Assembly is also to be concerned with international peace and security. Article 14 authorizes the General Assembly to "recommend measures for the peaceful adjustment of any situation, regardless of origin, which it deems likely to impair the general welfare or friendly relations among nations, including situations resulting from a violation of the provisions of the present Charter setting forth the purposes and principles of the United Nations". The word "measures" implies some kind of action, and the only limitation which Article 14 imposes on the General Assembly is the restriction found in Article 12, namely, that the Assembly should not recommend measures while the Security Council is dealing with the same matter unless the Council requests it to do so. Thus while it is the Security Council which, exclusively, may order coercive action, the functions and powers conferred by the Charter on the General Assembly are not confined to discussion, consideration, the initiation of studies and the making of recommendations; they are not merely hortatory. Article 18 deals with "*decisions*" of the General Assembly "on important questions". These "decisions" do indeed include certain recommendations, but others have dispositive force and effect. Among these latter decisions, Article 18 includes suspension of rights and privileges of membership, expulsion of Members, "and budgetary questions". In connection with the suspension of rights and privileges of membership and expulsion from membership under Articles 5 and 6, it is the Security Council which has only the power to recommend and it is the General Assembly which decides and whose decision determines status; but there is a close collaboration between the two organs. Moreover, these powers of decision of the General Assembly under Arti-

recommandations. Cet argument conduit à l'étude des fonctions respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité selon la Charte, en particulier en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

L'article 24 de la Charte dispose:

> « Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales... »

La responsabilité ainsi conférée est « principale » et non exclusive. Selon l'article 24, cette responsabilité principale est conférée au Conseil de Sécurité « afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation. » C'est donc au Conseil de Sécurité qu'est dévolu le pouvoir d'imposer l'obligation explicite de se conformer aux ordres qu'il peut émettre au titre du chapitre VII, par exemple contre un agresseur. Seul le Conseil de Sécurité peut prescrire des mesures d'exécution par une action coercitive contre un agresseur.

La Charte indique cependant très clairement que l'Assemblée générale doit aussi s'occuper de la paix et de la sécurité internationales. L'article 14 autorise l'Assemblée générale à « recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les buts et les principes des Nations Unies ». Le mot « mesures » suppose une forme quelconque d'action et la seule restriction que l'article 14 impose à l'Assemblée générale est celle qui figure à l'article 12, c'est-à-dire que l'Assemblée ne peut recommander de mesures tant que le Conseil de Sécurité traite de la même question, à moins que le Conseil de Sécurité ne le lui demande. Ainsi, tandis que c'est le Conseil de Sécurité qui possède le droit exclusif d'ordonner une action coercitive, les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale selon la Charte ne sont pas limités à la discussion, à l'examen, à l'étude et à la recommandation; ses attributions ne sont pas simplement de caractère exhortatif. L'article 18 traite des « décisions » de l'Assemblée générale « sur les questions importantes ». Ces « décisions » comprennent en effet certaines recommandations, mais d'autres ont une valeur et un effet de caractère impératif. Parmi ces dernières décisions l'article 18 comprend la suspension des droits et privilèges de Membres, l'exclusion de Membres « et les questions budgétaires ». En ce qui concerne la suspension des droits et privilèges de Membres et l'exclusion de Membres dans le cadre des articles 5 et 6, c'est le Conseil de Sécurité dont le pouvoir se borne à faire des recommandations et c'est l'Assemblée générale qui décide et dont la décision fixe le statut des États en

cles 5 and 6 are specifically related to preventive or enforcement measures.

By Article 17, paragraph 1, the General Assembly is given the power not only to "consider" the budget of the Organization, but also to "approve" it. The decision to "approve" the budget has a close connection with paragraph 2 of Article 17, since thereunder the General Assembly is also given the power to apportion the expenses among the Members and the exercise of the power of apportionment creates the obligation, specifically stated in Article 17, paragraph 2, of each Member to bear that part of the expenses which is apportioned to it by the General Assembly. When those expenses include expenditures for the maintenance of peace and security, which are not otherwise provided for, it is the General Assembly which has the authority to apportion the latter amounts among the Members. The provisions of the Charter which distribute functions and powers to the Security Council and to the General Assembly give no support to the view that such distribution excludes from the powers of the General Assembly the power to provide for the financing of measures designed to maintain peace and security.

The argument supporting a limitation on the budgetary authority of the General Assembly with respect to the maintenance of international peace and security relies especially on the reference to "action" in the last sentence of Article 11, paragraph 2. This paragraph reads as follows:

> "The General Assembly may discuss any questions relating to the maintenance of international peace and security brought before it by any Member of the United Nations, or by the Security Council, or by a State which is not a Member of the United Nations in accordance with Article 35, paragraph 2, and, except as provided in Article 12, may make recommendations with regard to any such question to the State or States concerned or to the Security Council, or to both. Any such question on which action is necessary shall be referred to the Security Council by the General Assembly either before or after discussion."

The Court considers that the kind of action referred to in Article 11, paragraph 2, is coercive or enforcement action. This paragraph, which applies not merely to general questions relating to peace and security, but also to specific cases brought before the General Assembly by a State under Article 35, in its first sentence empowers the General Assembly, by means of recommendations to States or to the Security Council, or to both, to organize peacekeeping operations, at the request, or with the consent, of the States concerned. This power of the General Assembly is a special power which in no way derogates from its general powers under Article 10

question, mais il y a une étroite collaboration entre ces deux organes. De plus, ce pouvoir de décision que les articles 5 et 6 attribuent à l'Assemblée générale se rattache expressément aux mesures préventives ou coercitives.

Le paragraphe 1 de l'article 17 donne à l'Assemblée générale le pouvoir non seulement d'« examiner » le budget de l'Organisation mais aussi de l'« approuver ». La décision d'« approuver » le budget est étroitement liée au paragraphe 2 de l'article 17 car, en vertu de ce paragraphe, l'Assemblée générale a également le pouvoir de répartir les dépenses entre les Membres et l'exercice du pouvoir de répartition crée pour tous les Membres l'obligation expressément énoncée à l'article 17, paragraphe 2, de supporter la quote-part des dépenses qui leur incombe selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. Lorsque ces dépenses comprennent des frais pour le maintien de la paix et de la sécurité qui ne sont pas couverts par d'autres ressources, c'est l'Assemblée générale qui a l'autorité pour répartir ces frais entre les Membres. On ne trouve dans les dispositions de la Charte qui répartissent les fonctions et pouvoirs entre le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale aucune justification de l'idée que cette répartition exclut des pouvoirs de l'Assemblée générale celui de prévoir le financement des mesures destinées au maintien de la paix et de la sécurité.

L'argument qui soutient que le pouvoir budgétaire de l'Assemblée générale est limité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales se fonde spécialement sur la référence faite à une « action » dans la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 11. Ce paragraphe s'exprime ainsi:

> « L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations Unies, ou par le Conseil de Sécurité, ou par un État qui n'est pas Membre de l'Organisation, conformément aux dispositions de l'article 35, paragraphe 2, et, sous réserve de l'article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'État ou aux États intéressés, soit au Conseil de Sécurité, soit aux États et au Conseil de Sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de Sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion. »

La Cour estime que la sorte d'action dont il est question à l'article 11, paragraphe 2, est une action coercitive. Ce paragraphe, qui ne concerne pas seulement les questions d'ordre général touchant la paix et la sécurité, mais encore les cas particuliers soumis en vertu de l'article 35 à l'Assemblée par les États, habilite, par sa première phrase, l'Assemblée générale à organiser, par des recommandations adressées aux Membres, au Conseil de Sécurité, ou aux deux, et à la demande ou avec le consentement des pays intéressés, des opérations visant au maintien de la paix. Ce pouvoir, conféré à l'Assemblée générale, est un pouvoir spécial qui ne

or Article 14, except as limited by the last sentence of Article 11, paragraph 2. This last sentence says that when "action" is necessary the General Assembly shall refer the question to the Security Council. The word "action" must mean such action as is solely within the province of the Security Council. It cannot refer to recommendations which the Security Council might make, as for instance under Article 38, because the General Assembly under Article 11 has a comparable power. The "action" which is solely within the province of the Security Council is that which is indicated by the title of Chapter VII of the Charter, namely "Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression". If the word "action" in Article 11, paragraph 2, were interpreted to mean that the General Assembly could make recommendations only of a general character affecting peace and security in the abstract, and not in relation to specific cases, the paragraph would not have provided that the General Assembly may make recommendations on questions brought before it by States or by the Security Council. Accordingly, the last sentence of Article 11, paragraph 2, has no application where the necessary action is not enforcement action.

The practice of the Organization throughout its history bears out the foregoing elucidation of the term "action" in the last sentence of Article 11, paragraph 2. Whether the General Assembly proceeds under Article 11 or under Article 14, the implementation of its recommendations for setting up commissions or other bodies involves organizational activity—action—in connection with the maintenance of international peace and security. Such implementation is a normal feature of the functioning of the United Nations. Such committees, commissions or other bodies or individuals, constitute, in some cases, subsidiary organs established under the authority of Article 22 of the Charter. The functions of the General Assembly for which it may establish such subsidiary organs include, for example, investigation, observation and supervision, but the way in which such subsidiary organs are utilized depends on the consent of the State or States concerned.

The Court accordingly finds that the argument which seeks, by reference to Article 11, paragraph 2, to limit the budgetary authority of the General Assembly in respect of the maintenance of international peace and security, is unfounded.

* * *

It has further been argued before the Court that Article 43 of the Charter constitutes a particular rule, a *lex specialis*, which derogates

diminue aucunement ses pouvoirs généraux selon l'article 10 ou l'article 14, à part la restriction indiquée dans la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 11. Cette dernière phrase énonce que quand une « action » est nécessaire l'Assemblée générale doit renvoyer la question au Conseil de Sécurité. Le mot « action » doit signifier une action qui est uniquement de la compétence du Conseil de Sécurité. Il ne peut pas avoir trait à des recommandations que le Conseil de Sécurité pourrait faire, comme, par exemple, aux termes de l'article 38, parce que l'Assemblée générale possède le même pouvoir en vertu de l'article 11. L'« action » qui est uniquement de la compétence du Conseil de Securité est celle dont il est fait mention dans le titre du chapitre VII de la Charte, à savoir, « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ». Si l'on interprétait le mot « action » au paragraphe 2 de l'article 11 comme voulant dire que l'Assemblée générale ne peut faire que des recommandations de caractère général concernant, dans l'abstrait, la paix et la sécurité, et non pas relatives à des cas particuliers, ce paragraphe n'aurait pas prévu que l'Assemblée générale puisse faire des recommandations sur des questions dont elle aurait été saisie par un État ou par le Conseil de Sécurité. En conséquence la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 11 n'est pas applicable quand l'action en question n'est pas une action coercitive.

La pratique de l'Organisation au cours de son histoire confirme les éclaircissements qui viennent d'être donnés sur le terme « action » qui figure à la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 11. Que l'Assemblée générale procède en vertu de l'article 11 ou de l'article 14, l'exécution de ses recommandations concernant la création de commissions ou d'autres organismes entraîne une activité de l'Organisation — une action — en relation avec le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'exécution de ces recommandations représente un aspect normal du fonctionnement des Nations Unies. Ces comités, commissions ou autres organismes ou individus constituent, dans certains cas, des organes subsidiaires créés en vertu de l'article 22 de la Charte. Les fonctions de l'Assemblée générale pour lesquelles elle peut créer des organes subsidiaires comprennent par exemple les enquêtes, l'observation et le contrôle, mais la façon dont ces organes subsidiaires sont utilisés dépend du consentement de l'État ou des États intéressés.

Par conséquent, la Cour estime que l'argument qui cherche, en se référant au paragraphe 2 de l'article 11, à limiter l'autorité budgétaire de l'Assemblée générale à l'égard du maintien de la paix et de la sécurité internationales, n'est pas fondé.

* * *

On a également soutenu devant la Cour que l'article 43 de la Charte constitue une règle particulière, une *lex specialis*, qui déroge

from the general rule in Article 17, whenever an expenditure for the maintenance of international peace and security is involved. Article 43 provides that Members shall negotiate agreements with the Security Council on its initiative, stipulating what "armed forces, assistance and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security", the Member State will make available to the Security Council on its call. According to paragraph 2 of the Article:

> "Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided."

The argument is that such agreements were intended to include specifications concerning the allocation of costs of such enforcement actions as might be taken by direction of the Security Council, and that it is only the Security Council which has the authority to arrange for meeting such costs.

With reference to this argument, the Court will state at the outset that, for reasons fully expounded later in this Opinion, the operations known as UNEF and ONUC were not *enforcement* actions within the compass of Chapter VII of the Charter and that therefore Article 43 could not have any applicability to the cases with which the Court is here concerned. However, even if Article 43 were applicable, the Court could not accept this interpretation of its text for the following reasons.

There is nothing in the text of Article 43 which would limit the discretion of the Security Council in negotiating such agreements. It cannot be assumed that in every such agreement the Security Council would insist, or that any Member State would be bound to agree, that such State would bear the entire cost of the "assistance" which it would make available including, for example, transport of forces to the point of operation, complete logistical maintenance in the field, supplies, arms and ammunition, etc. If, during negotiations under the terms of Article 43, a Member State would be entitled (as it would be) to insist, and the Security Council would be entitled (as it would be) to agree, that some part of the expense should be borne by the Organization, then such expense would form part of the expenses of the Organization and would fall to be apportioned by the General Assembly under Article 17. It is difficult to see how it could have been contemplated that all potential expenses could be envisaged in such agreements concluded perhaps long in advance. Indeed, the difficulty or impossibility of anticipating the entire financial impact of enforcement measures on Member States is brought out by the terms of Article 50 which provides that a State, whether a Member of the United Nations or not, "which finds itself confronted with special economic problems arising from the carrying out of those [preventive or enforcement] measures, shall have

à la règle générale de l'article 17 chaque fois qu'il s'agit de dépenses pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'article 43 prévoit que les Membres négocieront des accords avec le Conseil de Sécurité sur l'initiative de ce dernier, en stipulant quels seront « les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales » que l'État Membre mettra à la disposition du Conseil de Sécurité sur l'invitation de ce dernier. Selon le paragraphe 2 de cet article:

> « L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir. »

On en tire l'argument que ces accords avaient pour objet d'énoncer des précisions concernant la répartition des frais des actions coercitives que le Conseil de Sécurité pourrait prescrire et que seul le Conseil de Sécurité a le pouvoir de prendre des mesures en vue de financer ces dépenses.

En ce qui concerne cet argument, la Cour déclare dès maintenant que, pour des raisons qui seront pleinement exposées par la suite dans cet avis, les opérations de la FUNU et de l'ONUC ne sont pas des actions *coercitives* rentrant dans le cadre du chapitre VII de la Charte et que par conséquent l'article 43 ne peut s'appliquer aux cas présentement soumis à la Cour. Toutefois, même si l'article 43 s'appliquait, la Cour ne pourrait pas en accepter une telle interprétation pour les raisons suivantes.

Rien dans le texte de l'article 43 ne restreint le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité pour négocier de tels accords. On ne saurait présumer que, dans tous ces accords, le Conseil de Sécurité exigera qu'un État Membre supporte la totalité des frais de l'« assistance » qu'il fournira, y compris par exemple le transport des troupes sur le lieu de l'opération, leur entière subsistance logistique sur place, l'approvisionnement, les armes et les munitions, etc., ou que cet État sera obligé d'y consentir. Si, au cours de négociations effectuées en vertu de l'article 43, un État Membre avait le droit (comme il l'aurait) d'exiger qu'une certaine partie des dépenses soit supportée par l'Organisation, et si le Conseil de Sécurité avait le droit (comme il l'aurait) d'y consentir, alors cette partie des dépenses entrerait dans les dépenses de l'Organisation et devrait être répartie par l'Assemblée générale selon l'article 17. Il est difficile de voir comment on aurait pu envisager que toutes les dépenses éventuelles puissent être prévues dans des accords de ce genre, conclus peut-être longtemps à l'avance. La difficulté ou l'impossibilité de prévoir toutes les conséquences financières pour les États Membres des mesures coercitives est même indiquée par les termes de l'article 50 qui prévoit qu'un État, qu'il soit Membre des Nations Unies ou non, « s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures

the right to consult the Security Council with regard to a solution of those problems". Presumably in such a case the Security Council might determine that the overburdened State was entitled to some financial assistance; such financial assistance, if afforded by the Organization, as it might be, would clearly constitute part of the "expenses of the Organization". The economic problems could not have been covered in advance by a negotiated agreement since they would be unknown until after the event and in the case of non-Member States, which are also included in Article 50, no agreement at all would have been negotiated under Article 43.

Moreover, an argument which insists that all measures taken for the maintenance of international peace and security must be financed through agreements concluded under Article 43, would seem to exclude the possibility that the Security Council might act under some other Article of the Charter. The Court cannot accept so limited a view of the powers of the Security Council under the Charter. It cannot be said that the Charter has left the Security Council impotent in the face of an emergency situation when agreements under Article 43 have not been concluded.

Articles of Chapter VII of the Charter speak of "situations" as well as disputes, and it must lie within the power of the Security Council to police a situation even though it does not resort to enforcement action against a State. The costs of actions which the Security Council is authorized to take constitute "expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2".

* * *

The Court has considered the general problem of the interpretation of Article 17, paragraph 2, in the light of the general structure of the Charter and of the respective functions assigned by the Charter to the General Assembly and to the Security Council, with a view to determining the meaning of the phrase "the expenses of the Organization". The Court does not find it necessary to go further in giving a more detailed definition of such expenses. The Court will, therefore, proceed to examine the expenditures enumerated in the request for the advisory opinion. In determining whether the actual expenditures authorized constitute "expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter", the Court agrees that such expenditures must be tested by their relationship to the purposes of the United Nations in the sense that if an expenditure were made for a purpose which is not one of the purposes of the United Nations, it could not be considered an "expense of the Organization".

The purposes of the United Nations are set forth in Article 1 of the Charter. The first two purposes as stated in paragraphs 1

[préventives ou coercitives], a le droit de consulter le Conseil de Sécurité au sujet de la solution de ces difficultés ». Il semble donc que dans un cas pareil, le Conseil de Sécurité pourrait décider que l'État ayant à faire face à des dépenses trop lourdes aurait droit à une assistance financière; cette assistance financière, si elle est supportée par l'Organisation, comme ce pourrait être le cas, constituerait clairement une partie des « dépenses de l'Organisation ». Les problèmes économiques n'auraient pas pu faire l'objet à l'avance d'un accord négocié puisqu'ils ne seront connus qu'après l'événement et dans le cas d'États non membres, qui sont également visés à l'article 50, aucun accord n'aurait pu être négocié en vertu de l'article 43.

De plus, un argument insistant sur le fait que toutes les mesures prises pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales devraient être financées par des accords conclus en vertu de l'article 43 semblerait ôter au Conseil de Sécurité la possibilité d'agir suivant un autre article de la Charte. La Cour ne peut pas accepter une vue aussi limitée des pouvoirs que le Conseil de Sécurité détient de la Charte. On ne peut pas dire que la Charte ait laissé le Conseil de Sécurité impuissant en face d'une situation d'urgence, en l'absence d'accords conclus en vertu de l'article 43.

Les articles du chapitre VII parlent de « situations » aussi bien que de différends et il doit rentrer dans la compétence du Conseil de Sécurité de prendre en main une situation, même s'il ne recourt pas à une action coercitive contre un État. Les frais des mesures que le Conseil de Sécurité est autorisé à prendre constituent des « dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 ».

* * *

La Cour a examiné le problème général de l'interprétation de l'article 17, paragraphe 2, à la lumière de la structure d'ensemble de la Charte et des fonctions respectives assignées par elle à l'Assemblée générale et au Conseil de Sécurité en vue de déterminer le sens de la phrase « les dépenses de l'Organisation ». La Cour n'estime pas nécessaire d'aller plus loin dans la définition plus détaillée de ces dépenses. Elle passe donc à l'examen des dépenses énumérées dans la requête pour avis consultatif. En déterminant si les dépenses effectivement autorisées constituent « des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte », la Cour admet que ces dépenses doivent être appréciées d'après leur rapport avec les buts des Nations Unies, en ce sens que si une dépense a été faite dans un but qui n'était pas l'un des buts des Nations Unies, elle ne saurait être considérée comme une « dépense de l'Organisation ».

Les buts des Nations Unies sont énoncés à l'article 1 de la Charte. Les deux premiers, tels qu'ils figurent aux paragraphes 1 et 2,

and 2, may be summarily described as pointing to the goal of international peace and security and friendly relations. The third purpose is the achievement of economic, social, cultural and humanitarian goals and respect for human rights. The fourth and last purpose is: "To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends."

The primary place ascribed to international peace and security is natural, since the fulfilment of the other purposes will be dependent upon the attainment of that basic condition. These purposes are broad indeed, but neither they nor the powers conferred to effectuate them are unlimited. Save as they have entrusted the Organization with the attainment of these common ends, the Member States retain their freedom of action. But when the Organization takes action which warrants the assertion that it was appropriate for the fulfilment of one of the stated purposes of the United Nations, the presumption is that such action is not *ultra vires* the Organization.

If it is agreed that the action in question is within the scope of the functions of the Organization but it is alleged that it has been initiated or carried out in a manner not in conformity with the division of functions among the several organs which the Charter prescribes, one moves to the internal plane, to the internal structure of the Organization. If the action was taken by the wrong organ, it was irregular as a matter of that internal structure, but this would not necessarily mean that the expense incurred was not an expense of the Organization. Both national and international law contemplate cases in which the body corporate or politic may be bound, as to third parties, by an *ultra vires* act of an agent.

In the legal systems of States, there is often some procedure for determining the validity of even a legislative or governmental act, but no analogous procedure is to be found in the structure of the United Nations. Proposals made during the drafting of the Charter to place the ultimate authority to interpret the Charter in the International Court of Justice were not accepted; the opinion which the Court is in course of rendering is an *advisory* opinion. As anticipated in 1945, therefore, each organ must, in the first place at least, determine its own jurisdiction. If the Security Council, for example, adopts a resolution purportedly for the maintenance of international peace and security and if, in accordance with a mandate or authorization in such resolution, the Secretary-General incurs financial obligations, these amounts must be presumed to constitute "expenses of the Organization".

The Financial Regulations and Rules of the United Nations, adopted by the General Assembly, provide:

> "Regulation 4.1: The appropriations voted by the General Assembly shall constitute an authorization to the Secretary-

peuvent être décrits sommairement comme étant d'établir la paix et la sécurité internationales et de développer des relations amicales entre les nations. Le troisième est de résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire et de développer le respect des droits de l'homme. Le quatrième et dernier est d'« Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes ».

Il est naturel d'accorder le premier rang à la paix et à la sécurité internationales, car les autres buts ne peuvent être atteints que si cette condition fondamentale est acquise. Certes, ces buts sont très vastes, mais ils ne sont pas illimités, non plus que les pouvoirs conférés pour les atteindre. Sauf dans la mesure où ils ont confié à l'Organisation la mission d'atteindre ces buts communs, les États Membres conservent leur liberté d'action. Mais, lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation.

S'il est admis que l'action en question relève des fonctions de l'Organisation, mais qu'on allègue qu'elle a été entreprise ou menée d'une manière non conforme à la répartition des fonctions entre les divers organes, telle que la Charte l'a prescrite, on aborde le plan interne, l'économie interne de l'Organisation. Si l'action a été entreprise par un organe qui n'y était pas habilité, il s'agit d'une irrégularité concernant cette économie interne, mais il n'en ressort pas nécessairement que la dépense encourue n'était pas une dépense de l'Organisation. Le droit national comme le droit international envisagent des cas où une personne morale, ou un corps politique, peut être lié envers les tiers par l'acte *ultra vires* d'un agent.

Dans les systèmes juridiques des États, on trouve souvent une procédure pour déterminer la validité d'un acte même législatif ou gouvernemental, mais on ne rencontre dans la structure des Nations Unies aucune procédure analogue. Certaines propositions présentées pendant la rédaction de la Charte et qui visaient à remettre à la Cour internationale de Justice l'autorité suprême d'interpréter la Charte, n'ont pas été adoptées; l'avis que la Cour s'apprête à donner ici est un avis *consultatif*. Comme il a été prévu en 1945, chaque organe doit donc, tout au moins en premier lieu, déterminer sa propre compétence. Si le Conseil de Sécurité par exemple adopte une résolution visant au maintien de la paix et de la sécurité internationales et si, conformément à un mandat ou à une autorisation inscrite dans cette résolution, le Secrétaire général contracte des obligations financières, il est à présumer que les montants en question constituent des « dépenses de l'Organisation ».

Le règlement financier des Nations Unies adopté par l'Assemblée générale dispose:

> « Article 4.1. — Par le vote des crédits, l'Assemblée générale autorise le Secrétaire général, dans la limite des crédits ouverts,

General to incur obligations and make payments for the purposes for which the appropriations were voted and up to the amounts so voted."

Thus, for example, when the General Assembly in resolution 1619 (XV) included a paragraph reading:

"3. *Decides* to appropriate an amount of $100 million for the operations of the United Nations in the Congo from 1 January to 31 October 1961",

this constituted an authorization to the Secretary-General to incur certain obligations of the United Nations just as clearly as when in resolution 1590 (XV) the General Assembly used this language:

"3. *Authorizes* the Secretary-General ... to incur commitments in 1961 for the United Nations operations in the Congo up to the total of $24 million..."

On the previous occasion when the Court was called upon to consider Article 17 of the Charter, the Court found that an award of the Administrative Tribunal of the United Nations created an obligation of the Organization and with relation thereto the Court said that:

"the function of approving the budget does not mean that the General Assembly has an absolute power to approve or disapprove the expenditure proposed to it; for some part of that expenditure arises out of obligations already incurred by the Organization, and to this extent the General Assembly has no alternative but to honour these engagements". (*Effects of awards of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1954*, p. 59.)

Similarly, obligations of the Organization may be incurred by the Secretary-General, acting on the authority of the Security Council or of the General Assembly, and the General Assembly "has no alternative but to honour these engagements".

The obligation is one thing: the way in which the obligation is met—that is from what source the funds are secured—is another. The General Assembly may follow any one of several alternatives: it may apportion the cost of the item according to the ordinary scale of assessment; it may apportion the cost according to some special scale of assessment; it may utilize funds which are voluntarily contributed to the Organization; or it may find some other method or combination of methods for providing the necessary funds. In this context, it is of no legal significance whether, as a matter of book-keeping or accounting, the General Assembly chooses to have the item in question included under one of the standard established sections of the "regular" budget or whether it is separately listed in some special account or fund. The significant fact is that the item is an expense of the Organization and under

à engager des dépenses et à effectuer des paiements aux fins pour lesquelles ces crédits ont été ouverts. »

Ainsi, par exemple, quand l'Assemblée générale, dans la résolution 1619 (XV), a inséré le paragraphe suivant:

« 3. *Décide* d'ouvrir un crédit de 100 millions de dollars pour les opérations des Nations Unies au Congo pendant la période allant du 1er janvier au 31 octobre 1961 »,

elle a, ce faisant, autorisé le Secrétaire général à contracter certaines obligations pour le compte des Nations Unies tout aussi clairement que quand, dans la résolution 1590 (XV), elle a dit:

« 3. *Autorise* le Secrétaire général ... à engager des dépenses en 1961 au titre des opérations des Nations Unies au Congo à concurrence d'un total de 24 millions de dollars... »

Lorsque la Cour a été, une fois dans le passé, appelée à examiner l'article 17 de la Charte, elle a dit qu'un jugement du tribunal administratif des Nations Unies créait une obligation pour l'Organisation et a déclaré à ce sujet:

« la fonction d'approuver le budget ne signifie pas que l'Assemblée générale ait un pouvoir absolu d'approuver ou de ne pas approuver les dépenses qui lui sont proposées; car certains éléments de ces dépenses résultent d'obligations déjà encourues par l'Organisation et, dans cette mesure, l'Assemblée générale n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements ». (*Effet de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, C. I. J. Recueil 1954*, p. 59.)

De même, certaines obligations de l'Organisation peuvent être contractées par le Secrétaire général agissant sous l'autorité du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale et l'Assemblée générale « n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements ».

L'obligation est une chose: la façon dont cette obligation est remplie — c'est-à-dire la source d'où proviennent les fonds — en est une autre. L'Assemblée générale peut choisir entre différentes solutions: elle peut répartir les dépenses encourues suivant le barème normal de répartition; elle peut répartir ce coût d'après un barème spécial de répartition; elle peut utiliser des fonds fournis à titre volontaire à l'Organisation; ou encore elle peut trouver une autre méthode ou combinaison de méthodes pour réunir les fonds nécessaires. Dans ce contexte, peu importe juridiquement si, pour des raisons de tenue de livres ou de comptabilité, l'Assemblée générale choisit d'inclure les dépenses en question dans l'une des sections normales et établies du budget « ordinaire » ou si elle préfère l'imputer séparément à un compte ou à un fonds spécial. Ce qui importe, c'est qu'il s'agit d'une dépense de l'Organisation et qu'aux

Article 17, paragraph 2, the General Assembly therefore has authority to apportion it.

The reasoning which has just been developed, applied to the resolutions mentioned in the request for the advisory opinion, might suffice as a basis for the opinion of the Court. The Court finds it appropriate, however, to take into consideration other arguments which have been advanced.

* * *

The expenditures enumerated in the request for an advisory opinion may conveniently be examined first with reference to UNEF and then to ONUC. In each case, attention will be paid first to the operations and then to the financing of the operations.

In considering the operations in the Middle East, the Court must analyze the functions of UNEF as set forth in resolutions of the General Assembly. Resolution 998 (ES-I) of 4 November 1956 requested the Secretary-General to submit a plan "for the setting up, with the consent of the nations concerned, of an emergency international United Nations Force to secure and supervise the cessation of hostilities in accordance with all the terms of" the General Assembly's previous resolution 997 (ES-I) of 2 November 1956. The verb "secure" as applied to such matters as halting the movement of military forces and arms into the area and the conclusion of a cease-fire, might suggest measures of enforcement, were it not that the Force was to be set up "with the consent of the nations concerned".

In his first report on the plan for an emergency international Force the Secretary-General used the language of resolution 998 (ES-I) in submitting his proposals. The same terms are used in General Assembly resolution 1000 (ES-I) of 5 November in which operative paragraph 1 reads:

> "*Establishes* a United Nations Command for an emergency international Force to secure and supervise the cessation of hostilities in accordance with all the terms of General Assembly resolution 997 (ES-I) of 2 November 1956."

This resolution was adopted without a dissenting vote. In his second and final report on the plan for an emergency international Force of 6 November, te Secretary-General, in paragraphs 9 and 10, stated:

> "While the General Assembly is enabled to *establish* the Force with the consent of those parties which contribute units to the Force, it could not request the Force to be *stationed* or *operate* on the territory of a given country without the consent of the Govern-

termes du paragraphe 2 de l'article 17 l'Assemblée générale a donc autorité pour la répartir.

Le raisonnement qui vient d'être développé, appliqué aux résolutions mentionnées dans la requête pour avis consultatif, suffirait à fonder l'avis de la Cour. Elle estime néanmoins qu'il convient de prendre en considération d'autres arguments qui ont été avancés.

* * *

Pour faciliter l'examen des dépenses énumérées dans la requête pour avis consultatif, la Cour considérera d'abord celles qui concernent la FUNU et ensuite celles qui concernent l'ONUC. Dans chaque cas, on s'occupera d'abord des opérations et ensuite du financement de ces opérations.

En examinant les opérations au Moyen-Orient, la Cour doit analyser les fonctions de la FUNU, telles qu'elles sont définies dans les résolutions de l'Assemblée générale. La résolution 998 (ES-I) du 4 novembre 1956 demandait au Secrétaire général de soumettre un plan « en vue de constituer, avec l'assentiment des nations intéressées, une Force internationale d'urgence des Nations Unies chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions de » la précédente résolution de l'Assemblée générale 997 (ES-I) du 2 novembre 1956. Le verbe « assurer » s'appliquant à des questions telles que l'arrêt de l'entrée de forces militaires et d'armes dans la région et la conclusion d'un accord de cessez-le-feu pourrait laisser penser qu'il s'agit de mesures coercitives, si la Force ne devait pas être créée « avec l'assentiment des nations intéressées ».

Dans son premier rapport concernant le plan pour une Force internationale d'urgence, le Secrétaire général a soumis ses propositions dans les termes de la résolution 998 (ES-I). Les mêmes termes sont employés dans la résolution de l'Assemblée générale 1000 (ES-I) du 5 novembre dont le dispositif, au paragraphe 1, énonce:

> « *Crée* un Commandement des Nations Unies pour une Force internationale d'urgence chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions de la résolution 997 (ES-I) de l'Assemblée générale, en date du 2 novembre 1956. »

Cette résolution a été adoptée sans vote contraire. Dans son deuxième et dernier rapport du 6 novembre concernant le plan pour une Force internationale d'urgence, le Secrétaire général a dit, aux paragraphes 9 et 10:

> « Bien que l'Assemblée générale soit habilitée à *constituer* la Force avec l'assentiment des parties qui fourniraient des unités, elle ne pourrait pas demander que la Force soit *stationnée* ou qu'elle *opère* sur le territoire d'un pays donné sans l'assentiment du gou-

ment of that country. This does not exclude the possibility that the Security Council could use such a Force within the wider margins provided under Chapter VII of the United Nations Charter. I would not for the present consider it necessary to elaborate this point further, since no use of the Force under Chapter VII, with the rights in relation to Member States that this would entail, has been envisaged.

10. The point just made permits the conclusion that the setting up of the Force should not be guided by the needs which would have existed had the measure been considered as part of an enforcement action directed against a Member country. There is an obvious difference between establishing the Force in order to secure the cessation of hostilities, with a withdrawal of forces, and establishing such a Force with a view to enforcing a withdrawal of forces."

Paragraph 12 of the Report is particularly important because in resolution 1001 (ES-I) the General Assembly, again without a dissenting vote, "*Concurs* in the definition of the functions of the Force as stated in paragraph 12 of the Secretary-General's report". Paragraph 12 reads in part as follows:

> "the functions of the United Nations Force would be, when a cease-fire is being established, to enter Egyptian territory with the consent of the Egyptian Government, in order to help maintain quiet during and after the withdrawal of non-Egyptian troops, and to secure compliance with the other terms established in the resolution of 2 November 1956. The Force obviously should have no rights other than those necessary for the execution of its functions, in co-operation with local authorities. It would be more than an observers' corps, but in no way a military force temporarily controlling the territory in which it is stationed; nor, moreover, should the Force have military functions exceeding those necessary to secure peaceful conditions on the assumption that the parties to the conflict take all necessary steps for compliance with the recommendations of the General Assembly."

It is not possible to find in this description of the functions of UNEF, as outlined by the Secretary-General and concurred in by the General Assembly without a dissenting vote, any evidence that the Force was to be used for purposes of enforcement. Nor can such evidence be found in the subsequent operations of the Force, operations which did not exceed the scope of the functions ascribed to it.

It could not therefore have been patent on the face of the resolution that the establishment of UNEF was in effect "enforcement action" under Chapter VII which, in accordance with the Charter, could be authorized only by the Security Council.

On the other hand, it is apparent that the operations were undertaken to fulfil a prime purpose of the United Nations, that is, to

vernement de ce pays. Cela n'exclut pas la possibilité que le Conseil de Sécurité puisse utiliser cette force dans les limites plus étendues prévues au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Je ne crois pas nécessaire pour le moment de développer davantage cette idée puisqu'on n'a pas envisagé d'utiliser cette force en vertu du chapitre VII, avec les droits à l'égard des États Membres que cela entraînerait.

10. Cette dernière observation permet de conclure que la constitution de la Force ne devrait pas être déterminée pas les besoins qui auraient existé si la mesure avait été considérée comme faisant partie d'une action coercitive dirigée contre un État Membre. Il y a une différence manifeste entre la création de la Force en vue d'assurer la cessation des hostilités, accompagnée d'un retrait des forces armées, et la création de cette force en vue d'imposer un retrait des forces armées. »

Le paragraphe 12 du rapport est particulièrement important du fait que, dans la résolution 1001 (ES-I), l'Assemblée générale, une fois de plus sans vote contraire, a « *Souscrit* à la définition des fonctions de la Force énoncée au paragraphe 12 du rapport du Secrétaire général ». Le paragraphe 12 est, en partie, rédigé comme suit :

« les fonctions de la Force des Nations Unies seraient, lorsqu'il y aura un cessez-le-feu, d'entrer en territoire égyptien avec le consentement du Gouvernement égyptien afin d'aider à maintenir le calme pendant et après le retrait des troupes non égyptiennes et d'assurer le respect des autres dispositions de la résolution du 2 novembre 1956. La Force ne devrait manifestement pas avoir d'autres droits que ceux qui seraient nécessaires à l'exécution de ses fonctions en coopération avec les autorités locales. Ce serait plus qu'un corps d'observateurs, mais ce ne serait en aucune façon une force militaire contrôlant temporairement le territoire où elle est stationnée; encore moins devrait-elle avoir des fonctions militaires excédant celles qui seraient nécessaires pour assurer des conditions pacifiques au cas où les parties au conflit prendraient toutes les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations de l'Assemblée générale. »

Dans cet exposé des fonctions de la FUNU présenté par le Secrétaire général et approuvé par l'Assemblée générale sans vote contraire, on ne trouve aucune preuve que la Force ait été utilisée aux fins de coercition. Aucune preuve du même ordre ne ressort non plus des opérations ultérieures de la Force, opérations qui n'ont pas dépassé la portée des fonctions attribuées à celle-ci.

Il n'apparaissait donc pas à première vue que la création de la FUNU constituât en fait une « action coercitive » selon le chapitre VII qui, conformément à la Charte, ne pouvait être autorisée que par le Conseil de Sécurité.

D'autre part, il apparaît que les opérations étaient entreprises pour atteindre l'un des buts principaux des Nations Unies, c'est-à-

promote and to maintain a peaceful settlement of the situation. This being true, the Secretary-General properly exercised the authority given him to incur financial obligations of the Organization and expenses resulting form such obligations must be considered "expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2".

Apropos what has already been said about the meaning of the word "action" in Article 11 of the Charter, attention may be called to the fact that resolution 997 (ES-I), which is chronologically the first of the resolutions concerning the operations in the Middle East mentioned in the request for the advisory opinion, provides in paragraph 5:

> "*Requests* the Secretary-General to observe and report promptly on the compliance with the present resolution to the Security Council *and* to the General Assembly, for such further *action as they may deem appropriate in accordance with the Charter.*"

The italicized words reveal an understanding that either of the two organs might take "action" in the premises. Actually, as one knows, the "action" was taken by the General Assembly in adopting two days later without a dissenting vote, resolution 998 (ES-I) and, also without a dissenting vote, within another three days, resolutions 1000 (ES-I) and 1001 (ES-I), all providing for UNEF.

The Court notes that these "actions" may be considered "measures" recommended under Article 14, rather than "action" recommended under Article 11. The powers of the General Assembly stated in Article 14 are not made subject to the provisions of Article 11, but only of Article 12. Furthermore, as the Court has already noted, the word "measures" implies some kind of action. So far as concerns the nature of the situations in the Middle East in 1956, they could be described as "likely to impair ... friendly relations among nations", just as well as they could be considered to involve "the maintenance of international peace and security". Since the resolutions of the General Assembly in question do not mention upon which article they are based, and since the language used in most of them might imply reference to either Article 14 or Article 11, it cannot be excluded that they were based upon the former rather than the latter article.

* * *

The financing of UNEF presented perplexing problems and the debates on these problems have even led to the view that the General Assembly never, either directly or indirectly, regarded the

dire favoriser et assurer le règlement pacifique de la situation. Cela étant, le Secrétaire général a dûment exercé l'autorité dont il est investi pour contracter certaines obligations financières de l'Organisation et les dépenses résultant de ces obligations doivent être considérées comme des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17.

Au sujet de ce qui a été déjà dit sur le sens du mot « action » dans l'article 11 de la Charte, il convient de ne pas négliger le fait que la résolution 997 (ES-I), la première, chronologiquement, des résolutions concernant les opérations dans le Moyen-Orient mentionnées dans la requête pour avis consultatif, énonce dans son paragraphe 5 qu'elle:

> « *Charge* le Secrétaire général de surveiller l'application de la présente résolution et d'en rendre compte sans délai au Conseil de Sécurité *et* à l'Assemblée générale, en vue des *mesures ultérieures que ces organes pourraient juger opportun de prendre conformément à la Charte.* »

Les mots en italiques montrent qu'il est entendu que, dans ces circonstances, l'un ou l'autre des deux organes peut décider d'une « action ». En fait, on le sait, l'« action » a été décidée par l'Assemblée générale lorsqu'elle a adopté, deux jours plus tard, sans vote contraire, la résolution 998 (ES-I) et, toujours sans vote contraire, dans les trois jours suivants, les résolutions 1000 (ES-I) et 1001 (ES-I) concernant toutes la FUNU.

La Cour note que ces « actions » peuvent être considérées comme des « mesures » recommandées en application de l'article 14, plutôt que comme une « action » recommandée en vertu de l'article 11. Les pouvoirs de l'Assemblée générale énoncés dans l'article 14 ne sont pas limités par les dispositions de l'article 11 mais seulement par celles de l'article 12. De plus, ainsi que la Cour l'a déjà constaté, le mot « mesures » implique quelque forme d'action. Quant aux situations qui se sont manifestées au Moyen-Orient en 1956, on peut tout aussi bien les décrire comme étant de nature « à compromettre les relations amicales entre nations », que comme des situations concernant « le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Puisque les résolutions en question de l'Assemblée générale ne mentionnent pas l'article sur lequel elles se fondent et puisque les termes figurant dans la plupart d'entre elles peuvent aussi bien impliquer une référence à l'article 14 qu'à l'article 11, on ne peut exclure qu'elles se fondent sur le premier plutôt que sur le second de ces articles.

* * *

Le financement de la FUNU soulevait des problèmes délicats et dans les débats sur ce point il a même été dit que l'Assemblée générale n'a jamais, que ce soit directement ou indirectement, considéré les

expenses of UNEF as "expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter". With this interpretation the Court cannot agree. In paragraph 15 of his second and final report on the plan for an emergency international Force of 6 November 1956, the Secretary-General said that this problem required further study. Provisionally, certain costs might be absorbed by a nation providing a unit, "while all other costs should be financed outside the normal budget of the United Nations". Since it was "obviously impossible to make any estimate of the costs without a knowledge of the size of the corps and the length of its assignment", the "only practical course ... would be for the General Assembly to vote a general authorization for the cost of the Force on the basis of general principles such as those here suggested".

Paragraph 5 of resolution 1001 (ES-I) of 7 November 1956 states that the General Assembly "*Approves provisionally* the basic rule concerning the financing of the Force laid down in paragraph 15 of the Secretary-General's report".

In an oral statement to the plenary meeting of the General Assembly on 26 November 1956, the Secretary-General said:

> "... I wish to make it equally clear that while funds received and payments made with respect to the Force are to be considered as coming outside the regular budget of the Organization, the operation is essentially a United Nations responsibility, and the Special Account to be established must, therefore, be construed as coming within the meaning of Article 17 of the Charter".

At this same meeting, after hearing this statement, the General Assembly in resolution 1122 (XI) noted that it had "*provisionally approved* the recommendations made by the Secretary-General concerning the financing of the Force". It then authorized the Secretary-General "to establish a United Nations Emergency Force Special Account to which funds received by the United Nations, outside the regular budget, for the purpose of meeting the expenses of the Force shall be credited and from which payments for this purpose shall be made". The resolution then provided that the initial amount in the Special Account should be $10 million and authorized the Secretary-General "pending the receipt of funds for the Special Account, to advance from the Working Capital Fund such sums as the Special Account may require to meet any expenses chargeable to it". The establishment of a Special Account does not necessarily mean that the funds in it are not to be derived from contributions of Members as apportioned by the General Assembly.

dépenses de la FUNU comme des « dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte ». La Cour ne saurait adopter cette manière de voir. Au paragraphe 15 de son deuxième et dernier rapport du 6 novembre 1956 concernant le plan pour une force internationale d'urgence, le Secrétaire général déclarait que ce problème était à étudier plus à fond. A titre provisoire, certaines dépenses pourraient être assumées par toute nation fournissant une unité, « tandis que toutes les autres dépenses seront couvertes sur des ressources autres que celles du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies ». Comme il était « manifestement impossible de faire une estimation des dépenses à prévoir avant de connaître l'importance numérique du corps et la durée de la mission qu'il aura à remplir », la « seule solution pratique serait ... que l'Assemblée générale vote une autorisation générale permettant de couvrir les dépenses de la Force selon des principes généraux comme ceux qui sont suggérés ci-dessus ».

Le paragraphe 5 de la résolution 1001 (ES-I) du 7 novembre 1956 déclarait que l'Assemblée générale « *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 ».

Dans son exposé oral en séance plénière de l'Assemblée générale, le 26 novembre 1956, le Secrétaire général déclarait:

> « ... je désire préciser également que, si les fonds reçus et les paiements effectués au titre de la Force doivent être considérés comme n'étant pas portés au budget ordinaire de l'Organisation, le fonctionnement de la Force relève essentiellement de la responsabilité des Nations Unies, et le compte spécial qui sera créé doit, en conséquence, être considéré comme étant régi par les dispositions de l'article 17 de la Charte ».

A la même séance, après avoir entendu cette déclaration, l'Assemblée générale, par sa résolution 1122 (XI), a noté qu'elle avait « *provisoirement approuvé* les recommandations faites par le Secrétaire général au sujet du financement de la Force ». Elle a ensuite autorisé le Secrétaire général « à créer un Compte spécial pour la Force d'urgence des Nations Unies, qui sera crédité des fonds reçus par l'Organisation des Nations Unies, hors du budget ordinaire, pour régler les dépenses de la Force et débité des paiements faits à cette fin ». Cette résolution prévoyait ensuite que le montant initial du Compte spécial serait de 10 millions de dollars et autorisait le Secrétaire général, « en attendant le versement de fonds au Compte spécial, à virer à titre d'avance, du Fonds de roulement au Compte spécial, les sommes qui pourront être nécessaires pour régler les dépenses imputables sur ce Compte ». La création d'un Compte spécial ne signifie pas nécessairement que les fonds qui y sont inscrits ne puissent provenir des contributions des Membres, selon la répartition fixée par l'Assemblée générale.

The next of the resolutions of the General Assembly to be considered is 1089 (XI) of 21 December 1956, which reflects the uncertainties and the conflicting views about financing UNEF. The divergencies are duly noted and there is ample reservation concerning possible future action, but operative paragraph 1 follows the recommendation of the Secretary-General "that the expenses relating to the Force should be apportioned in the same manner as the expenses of the Organization". The language of this paragraph is clearly drawn from Article 17:

> "1. *Decides* that the expenses of the United Nations Emergency Force, other than for such pay, equipment, supplies and services as may be furnished without charge by Governments of Member States, shall be borne by the United Nations and shall be apportioned among the Member States, to the extent of $10 million, in accordance with the scale of assessments adopted by the General Assembly for contributions to the annual budget of the Organization for the financial year 1957;"

This resolution, which was adopted by the requisite two-thirds majority, must have rested upon the conclusion that the expenses of UNEF were "expenses of the Organization" since otherwise the General Assembly would have had no authority to decide that they "shall be borne by the United Nations" or to apportion them among the Members. It is further significant that paragraph 3 of this resolution, which established a study committee, charges this committee with the task of examining "the question of the *apportionment* of the expenses of the Force in excess of $10 million ... and the principle or the formulation of *scales of contributions different from the scale of contributions* by Member States to the ordinary budget for 1957". The italicized words show that it was not contemplated that the Committee would consider any method of meeting these expenses except through some form of apportionment although it was understood that a different *scale* might be suggested.

The report of this study committee again records differences of opinion but the draft resolution which it recommended authorized further expenditures and authorized the Secretary-General to advance funds from the Working Capital Fund and to borrow from other funds if necessary; it was adopted as resolution 1090 (XI) by the requisite two-thirds majority on 27 February 1957. In paragraph 4 of that resolution, the General Assembly decided that it would at its twelfth session "consider the basis for financing any costs of the Force in excess of $10 million not covered by voluntary contributions".

Resolution 1151 (XII) of 22 November 1957, while contemplating the receipt of more voluntary contributions, decided in paragraph 4 that the expenses authorized "shall be borne by the Members of the United Nations in accordance with the scales of assessments

La résolution de l'Assemblée générale qu'il convient d'examiner ensuite est la résolution 1089 (XI) du 21 décembre 1956, qui reflète certaines incertitudes et certaines opinions contradictoires touchant le financement de la FUNU. Ces divergences sont dûment indiquées et toutes réserves sont faites concernant une éventuelle action future, mais le paragraphe 1 du dispositif se conforme à la recommandation du Secrétaire général demandant que « les dépenses relatives à la Force soient réparties de la même manière que les dépenses de l'Organisation ». Les termes de ce paragraphe sont tirés de toute évidence de l'article 17:

> « 1. *Décide* que, sauf en ce qui concerne la rémunération, le matériel, les approvisionnements et les services que des États Membres prendront à leur charge ou fourniront gratuitement, les dépenses de la Force d'urgence des Nations Unies seront supportées par l'Organisation des Nations Unies et réparties entre les États Membres, à concurrence de 10 millions de dollars, conformément au barème des contributions que l'Assemblée générale a adopté en ce qui concerne le budget annuel de l'Organisation pour l'exercice 1957. »

Cette résolution, adoptée par la majorité requise des deux tiers, se fondait sans aucun doute sur la conclusion que les dépenses de la FUNU étaient des « dépenses de l'Organisation », faute de quoi l'Assemblée générale n'aurait pas eu autorité pour décider qu'elles seraient « supportées par l'Organisation des Nations Unies » ni pour les répartir entre les Membres. Il est significatif, d'ailleurs, que le paragraphe 3 de cette résolution, créant un comité d'étude, charge ce comité « d'examiner la question de la *répartition* des dépenses de la Force en sus de 10 millions de dollars ... et le principe ou la détermination de *barèmes de contributions différents du barème des contributions* des États Membres au budget ordinaire de 1957 ». Les mots soulignés montrent qu'il n'était pas prévu que le comité pourrait envisager pour couvrir ces dépenses d'autre méthode que la répartition, sous une forme ou sous une autre, tout en admettant qu'un *barème* différent pourrait être proposé.

Le rapport de ce comité d'étude fait état, lui aussi, de certaines divergences d'opinions, mais le projet de résolution qu'il recommandait autorisait de nouvelles dépenses et habilitait le Secrétaire général à prélever certaines sommes sur le Fonds de roulement et, au besoin, à en emprunter sur d'autres fonds; c'est la résolution 1090 (XI), adoptée le 27 février 1957 par la majorité requise des deux tiers. Au paragraphe 4 de cette résolution l'Assemblée générale décidait qu'elle étudierait 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 1151 (XII) du 22 novembre 1957, tout en envisageant de nouvelles contributions volontaires, décidait en son paragraphe 4 que les dépenses autorisées seraient « supportées par les États Membres de l'Organisation des Nations Unies conformément

adopted by the General Assembly for the financial years 1957 and 1958 respectively".

Almost a year later, on 14 November 1958, in resolution 1263 (XIII) the General Assembly, while "*Noting with satisfaction* the effective way in which the Force continues to carry out its function", requested the Fifth Committee "to recommend such action as may be necessary to finance this continuing operation of the United Nations Emergency Force".

After further study, the provision contained in paragraph 4 of the resolution of 22 November 1957 was adopted in paragraph 4 of resolution 1337 (XIII) of 13 December 1958. Paragraph 5 of that resolution requested "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, and to submit a report together with the replies to the General Assembly at its fourteenth session". Thereafter a new plan was worked out for the utilization of any voluntary contributions, but resolution 1441 (XIV) of 5 December 1959, in paragraph 2: "*Decides* to assess the amount of $20 million against all Members of the United Nations on the basis of the regular scale of assessments" subject to the use of credits drawn from voluntary contributions. Resolution 1575 (XV) of 20 December 1960 is practically identical.

The Court concludes that, from year to year, the expenses of UNEF have been treated by the General Assembly as expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter.

* * *

The operations in the Congo were initially authorized by the Security Council in the resolution of 14 July 1960 which was adopted without a dissenting vote. The resolution, in the light of the appeal from the Government of the Congo, the report of the Secretary-General and the debate in the Security Council, was clearly adopted with a view to maintaining international peace and security. However, it is argued that that resolution has been implemented, in violation of provisions of the Charter inasmuch as under the Charter it is the Security Council that determines which States are to participate in carrying out decisions involving the maintenance of international peace and security, whereas in the case of the Congo the Secretary-General himself determined which States were to participate with their armed forces or otherwise.

By paragraph 2 of the resolution of 14 July 1960 the Security Council "*Decides* to authorize the Secretary-General to take the necessary steps, in consultation with the Government of the Republic of the Congo, to provide the Government with such military assistance as may be necessary". Paragraph 3 requested the

aux barèmes des quotes-parts adoptés par l'Assemblée générale pour les exercices 1957 et 1958 respectivement ».

Près d'un an plus tard, dans sa résolution 1263 (XIII) du 14 novembre 1958, l'Assemblée générale, tout en « *Notant avec satisfaction* la façon efficace dont la Force continue d'accomplir sa mission », priait 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 ».

Après un nouvel examen, la disposition figurant au paragraphe 4 de la résolution du 22 novembre 1957 a été adoptée au paragraphe 4 de la résolution 1337 (XIII) du 13 décembre 1958. Le paragraphe 5 de cette résolution priait « le Secrétaire général de prendre l'avis des gouvernements des États Membres sur le mode de financement futur de la Force et de présenter à l'Assemblée générale, lors de sa quatorzième session, un rapport accompagné de leurs réponses ». A la suite de quoi, un nouveau plan a été établi pour l'utilisation de toute contribution volontaire, mais la résolution 1441 (XIV) du 5 décembre 1959, paragraphe 2, « *Décide* de mettre en recouvrement la somme de 20 millions de dollars entre tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, sur la base du barème ordinaire des quotes-parts », sous réserve de l'emploi des crédits provenant de contributions volontaires. La résolution 1575 (XV) du 20 décembre 1960 est à peu près identique.

La Cour conclut que, d'année en année, les dépenses de la FUNU ont été traitées par l'Assemblée générale comme des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte.

* * *

Les opérations au Congo ont été autorisées à l'origine par le Conseil de Sécurité dans sa résolution du 14 juillet 1960, adoptée sans vote contraire. Cette résolution, compte tenu de l'appel adressé par le Gouvernement du Congo, du rapport du Secrétaire général et des débats au Conseil de Sécurité, a été évidemment adoptée en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a soutenu pourtant qu'elle a été appliquée en violation des dispositions de la Charte, parce qu'aux termes de la Charte c'est au Conseil de Sécurité qu'il appartient de choisir les États qui participeront à la mise en œuvre des décisions ayant trait au maintien de la paix et de la sécurité internationales, alors que dans le cas du Congo c'est le Secrétaire général qui a décidé lui-même quels États participeraient à l'opération, soit en fournissant des contingents armés, soit autrement.

Selon le paragraphe 2 de la résolution du 14 juillet 1960, le Conseil de Sécurité « *Décide* d'autoriser le Secrétaire général à prendre, en consultation avec le Gouvernement de la République du Congo, les mesures nécessaires en vue de fournir à ce gouvernement l'assistance militaire dont il a besoin ». Le paragraphe 3 priait le Secré-

Secretary-General "to report to the Security Council as appropriate". The Secretary-General made his first report on 18 July and in it informed the Security Council which States he had asked to contribute forces or matériel, which ones had complied, the size of the units which had already arrived in the Congo (a total of some 3,500 troops), and some detail about further units expected.

On 22 July the Security Council by unanimous vote adopted a further resolution in which the preamble states that it had considered this report of the Secretary-General and appreciated "the work of the Secretary-General and the support so readily and so speedily given to him by all Member States invited by him to give assistance". In operative paragraph 3, the Security Council "*Commends* the Secretary-General for the prompt action he has taken to carry out resolution S/4387 of the Security Council, and for his first report".

On 9 August the Security Council adopted a further resolution without a dissenting vote in which it took note of the second report and of an oral statement of the Secretary-General and in operative paragraph 1: "*Confirms* the authority given to the Secretary-General by the Security Council resolutions of 14 July and 22 July 1960 and requests him to continue to carry out the responsibility placed on him thereby". This emphatic ratification is further supported by operative paragraphs 5 and 6 by which all Member States were called upon "to afford mutual assistance" and the Secretary-General was requested "to implement this resolution and to report further to the Council as appropriate".

The Security Council resolutions of 14 July, 22 July and 9 August 1960 were noted by the General Assembly in its resolution 1474 (ES-IV) of 20 September, adopted without a dissenting vote, in which it "fully supports" these resolutions. Again without a dissenting vote, on 21 February 1961 the Security Council reaffirmed its three previous resolutions "and the General Assembly resolution 1474 (ES-IV) of 20 September 1960" and reminded "all States of their obligations under these resolutions".

Again without a dissenting vote on 24 November 1961 the Security Council, once more recalling the previous resolutions, reaffirmed "the policies and purposes of the United Nations with respect to the Congo (Leopoldville) as set out" in those resolutions. Operative paragraphs 4 and 5 of this resolution renew the authority to the Secretary-General to continue the activities in the Congo.

In the light of such a record of reiterated consideration, confirmation, approval and ratification by the Security Council and by the General Assembly of the actions of the Secretary-General in

taire général de « faire rapport au Conseil de Sécurité lorsqu'il y aura lieu ». Le Secrétaire général a présenté le 18 juillet son premier rapport, dans lequel il indique au Conseil de Sécurité quels sont les États auxquels il a demandé de fournir des contingents ou du matériel, quels sont ceux qui ont répondu à cet appel, l'importance des unités déjà arrivées au Congo (au total 3.500 hommes environ) et ajoute quelques détails relatifs aux autres contingents attendus.

Le 22 juillet le Conseil de Sécurité a adopté à l'unanimité une nouvelle résolution, au préambule de laquelle il est dit qu'ayant considéré le rapport du Secrétaire général, le Conseil de Sécurité exprime son appréciation « du travail accompli par le Secrétaire général et de l'appui que tous les États Membres qu'il avait invités à lui prêter leur concours lui ont apporté si diligemment et si rapidement ». Au paragraphe 3 du dispositif, le Conseil de Sécurité « *Félicite* le Secrétaire général de la promptitude avec laquelle il a donné suite à la résolution S/4387 du Conseil de Sécurité, et de son premier rapport ».

Le 9 août, le Conseil de Sécurité a adopté sans vote contraire une autre résolution dans laquelle, ayant pris note du deuxième rapport et de l'exposé oral du Secrétaire général, le Conseil, au paragraphe 1 du dispositif, « *Confirme* l'autorité donnée au Secrétaire général par les résolutions du Conseil de Sécurité en date des 14 et 22 juillet 1960 et le prie de continuer à s'acquitter de la responsabilité qui lui a été ainsi conférée ». Cette ratification catégorique est encore appuyée par les paragraphes 5 et 6 du dispositif par lesquels tous les États Membres sont invités « à s'offrir mutuellement assistance » et le Secrétaire general est prié « de mettre en application la présente résolution et de faire un nouveau rapport au Conseil lorsqu'il y aura lieu ».

L'Assemblée générale a pris note des résolutions du Conseil de Sécurité des 14 et 22 juillet et du 9 août 1960 dans sa résolution 1474 (ES-IV) du 20 septembre, adoptée sans vote contraire dans laquelle elle « appuie pleinement» lesdites résolutions. Le 21 février 1961 le Conseil de Sécurité a réaffirmé, de nouveau sans vote contraire, ses trois résolutions précédentes « et la résolution 1474 (ES-IV) de l'Assemblée générale en date du 20 septembre 1960 » et a rappelé « à tous les États leurs obligations aux termes de ces résolutions ».

Le 24 novembre 1961, le Conseil de Sécurité, rappelant à nouveau les résolutions précédentes, a réaffirmé, encore une fois sans vote contraire, « les principes et les buts de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le Congo (Léopoldville), tels qu'ils sont énoncés » dans ces résolutions. Les paragraphes 4 et 5 du dispositif de la résolution renouvellent les pouvoirs donnés au Secrétaire général pour la poursuite des activités au Congo.

A la lumière d'un tel dossier contenant tant d'examens, de confirmations, d'approbations et de ratifications par le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale de l'action du Secrétaire général

implementing the resolution of 14 July 1960, it is impossible to reach the conclusion that the operations in question usurped or impinged upon the prerogatives conferred by the Charter on the Security Council. The Charter does not forbid the Security Council to act through instruments of its own choice: under Article 29 it "may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions"; under Article 98 it may entrust "other functions" to the Secretary-General.

It is not necessary for the Court to express an opinion as to which article or articles of the Charter were the basis for the resolutions of the Security Council, but it can be said that the operations of ONUC did not include a use of armed force against a State which the Security Council, under Article 39, determined to have committed an act of aggression or to have breached the peace. The armed forces which were utilized in the Congo were not authorized to take military action against any State. The operation did not involve "preventive or enforcement measures" against any State under Chapter VII and therefore did not constitute "action" as that term is used in Article 11.

For the reasons stated, financial obligations which, in accordance with the clear and reiterated authority of both the Security Council and the General Assembly, the Secretary-General incurred on behalf of the United Nations, constitute obligations of the Organization for which the General Assembly was entitled to make provision under the authority of Article 17.

* * *

In relation to ONUC, the first action concerning the financing of the operation was taken by the General Assembly on 20 December 1960, after the Security Council had adopted its resolutions of 14 July, 22 July and 9 August, and the General Assembly had adopted its supporting resolution of 20 September. This resolution 1583 (XV) of 20 December referred to the report of the Secretary-General on the estimated cost of the Congo operations from 14 July to 31 December 1960, and to the recommendations of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions. It decided to establish an *ad hoc* account for the expenses of the United Nations in the Congo. It also took note of certain waivers of cost claims and then decided to apportion the sum of $48.5 million among the Member States "on the basis of the regular scale of assessment" subject to certain exceptions. It made this decision because in the preamble it had already recognized:

> "that the expenses involved in the United Nations operations in the Congo for 1960 constitute 'expenses of the Organization' within

relative à la mise en œuvre de la résolution du 14 juillet 1960, on ne saurait conclure que les opérations en question empiétaient sur les prérogatives conférées au Conseil de Sécurité par la Charte ou les usurpaient. La Charte ne défend pas au Conseil de Sécurité d'agir au moyen des instruments de son choix: aux termes de l'article 29 il « peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions »; en vertu de l'article 98 il peut charger le Secrétaire général d'« autres fonctions ».

Il n'est pas nécessaire que la Cour indique sur quel article ou quels articles de la Charte reposent les résolutions du Conseil de Sécurité, mais on peut affirmer que les opérations de l'ONUC n'impliquaient pas l'emploi de la force armée contre un État dont le Conseil de Sécurité, en vertu de l'article 39, aurait décidé qu'il s'était rendu coupable d'un acte d'agression ou qu'il aurait attenté à la paix. Les forces armées employées au Congo n'ont pas été autorisées à prendre des mesures de caractère militaire contre un État quelconque. Cette opération ne comportait pas de « mesures préventives ou coercitives » contre un État, comme il est prévu au chapitre VII; elle ne constituait donc pas une « action », au sens où le mot est employé à l'article 11.

Pour les raisons indiquées, les obligations financières qui ont été encourues par le Secrétaire général au nom des Nations Unies avec le consentement répété et clairement exprimé du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale constituent des obligations de l'Organisation auxquelles l'Assemblée générale était fondée à pourvoir selon l'article 17.

* * *

En ce qui concerne l'ONUC, la première action ayant trait au financement de l'opération a été prise par l'Assemblée générale le 20 décembre 1960, après que le Conseil de Sécurité eût adopté ses résolutions du 14 et du 22 juillet et du 9 août et que l'Assemblée générale eût adopté une résolution dans le même sens le 20 septembre. Cette résolution 1583 (XV) du 20 décembre se référait au rapport du Secrétaire général sur les dépenses prévues au titre des opérations des Nations Unies au Congo du 14 juillet au 31 décembre 1960 et aux recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Elle décidait de créer un compte *ad hoc* pour les dépenses de l'Organisation des Nations Unies au Congo. Elle prenait également note que des gouvernements avaient renoncé au remboursement de certains frais et décidait de répartir le montant de 48,5 millions de dollars entre les États Membres « sur la base du barème ordinaire des quotes-parts », sous réserve de certaines exceptions. L'Assemblée générale prenait cette décision parce qu'elle avait déjà reconnu dans le préambule:

> « que les dépenses entraînées par les opérations des Nations Unies au Congo pour 1960 constituent des « dépenses de l'Organisation »

the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations and that the assessment thereof against Member States creates binding legal obligations on such States to pay their assessed shares".

By its further resolution 1590 (XV) of the same day, the General Assembly authorized the Secretary-General "to incur commitments in 1961 for the United Nations operations in the Congo up to the total of $24 million for the period from 1 January to 31 March 1961". On 3 April 1961, the General Assembly authorized the Secretary-General to continue until 21 April "to incur commitments for the United Nations operations in the Congo at a level not to exceed $8 million per month".

Importance has been attached to the statement included in the preamble of General Assembly resolution 1619 (XV) of 21 April 1961 which reads:

> "*Bearing in mind* that the extraordinary expenses for the United Nations operations in the Congo are essentially different in nature from the expenses of the Organization under the regular budget and that therefore a procedure different from that applied in the case of the regular budget is required for meeting these extraordinary expenses."

However, the same resolution in operative paragraph 4:

> "*Decides further* to apportion as expenses of the Organization the amount of $100 million among the Member States in accordance with the scale of assessment for the regular budget subject to the provisions of paragraph 8 below [paragraph 8 makes certain adjustments for Member States assessed at the lowest rates or who receive certain designated technical assistance], pending the establishment of a different scale of assessment to defray the extraordinary expenses of the Organization resulting from these operations."

Although it is not mentioned in the resolution requesting the advisory opinion, because it was adopted at the same meeting of the General Assembly, it may be noted that the further resolution 1732 (XVI) of 20 December 1961 contains an identical paragraph in the preamble and a comparable operative paragraph 4 on apportioning $80 million.

The conclusion to be drawn from these paragraphs is that the General Assembly has twice decided that even though certain expenses are "extraordinary" and "essentially different" from those under the "regular budget", they are none the less "expenses of the Organization" to be apportioned in accordance with the power granted to the General Assembly by Article 17, paragraph 2. This conclusion is strengthened by the concluding clause of paragraph 4 of the two resolutions just cited which states that the decision therein to use the scale of assessment already adopted for the

au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies et que la répartition de ces dépenses entre les États Membres impose auxdits États l'obligation juridique de payer leur quote-part ».

Dans son autre résolution 1590 (XV) du même jour, l'Assemblée générale autorisait le Secrétaire général « à engager des dépenses en 1961 au titre des opérations des Nations Unies au Congo à concurrence d'un total de 24 millions de dollars pour la période allant du 1er janvier au 31 mars 1961 ». Le 3 avril 1961, l'Assemblée générale autorisait le Secrétaire général à continuer jusqu'au 21 avril « d'engager des dépenses au titre des opérations des Nations Unies au Congo à concurrence de 8 millions de dollars par mois ».

On a attaché de l'importance à la déclaration figurant dans le préambule de la résolution 1619 (XV) du 21 avril 1961 de l'Assemblée générale, rédigé comme suit:

« *Tenant compte* du fait que la nature des dépenses extraordinaires afférentes aux opérations des Nations Unies au Congo est essentiellement distincte de celle des dépenses de l'Organisation inscrites au budget ordinaire, si bien qu'il faut appliquer, pour les couvrir, une procédure différente de celle qui est appliquée dans le cas dudit budget. »

Toutefois, au paragraphe 4 du dispositif, la même résolution:

« *Décide en outre* que le montant de 100 millions de dollars sera réparti entre les États Membres en tant que dépense de l'Organisation, sur la base du barème des quotes-parts adopté pour le budget ordinaire, sous réserve des dispositions du paragraphe 8 ci-dessous [le paragraphe 8 fait certains ajustements pour les États Membres dont les quotes-parts sont les moins élevées ou pour ceux qui reçoivent certaines formes d'assistance technique], en attendant l'établissement d'un barème des quotes-parts différent pour faire face aux dépenses extraordinaires de l'Organisation résultant de ces opérations. »

Bien qu'elle ne soit pas mentionnée dans la résolution demandant l'avis consultatif parce qu'elle a été adoptée lors de la même séance de l'Assemblée générale, on peut noter que la résolution 1732 (XVI) du 20 décembre 1961 contient un paragraphe identique dans son préambule et un paragraphe 4 analogue dans son dispositif, concernant la répartition de 80 millions de dollars.

La conclusion que l'on peut tirer de ces paragraphes est que l'Assemblée générale a décidé, à deux reprises, que, même si certaines dépenses sont « extraordinaires » et « essentiellement distinctes » de celles qui rentrent dans le « budget ordinaire », elles sont néanmoins des « dépenses de l'Organisation » qui doivent être réparties conformément aux pouvoirs que le paragraphe 2 de l'article 17 octroie à l'Assemblée générale. Cette conclusion est renforcée par la clause finale du paragraphe 4 des deux résolutions qui viennent d'être mentionnées, d'après laquelle la décision fi-

regular budget is made "pending the establishment of a *different scale of assessment* to defray the extraordinary expenses". The only alternative—and that means the "different procedure"—contemplated was another *scale* of assessment and not some method other than assessment. "Apportionment" and "assessment" are terms which relate only to the General Assembly's authority under Article 17.

* * *

At the outset of this opinion, the Court pointed out that the text of Article 17, paragraph 2, of the Charter could lead to the simple conclusion that "the expenses of the Organization" are the amounts paid out to defray the costs of carrying out the purposes of the Organization. It was further indicated that the Court would examine the resolutions authorizing the expenditures referred to in the request for the advisory opinion in order to ascertain whether they were incurred with that end in view. The Court has made such an examination and finds that they were so incurred. The Court has also analyzed the principal arguments which have been advanced against the conclusion that the expenditures in question should be considered as "expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations", and has found that these arguments are unfounded. Consequently, the Court arrives at the conclusion that the question submitted to it in General Assembly resolution 1731 (XVI) must be answered in the affirmative.

For these reasons,

THE COURT IS OF OPINION,

by nine votes to five,

that the expenditures authorized in General Assembly resolutions 1583 (XV) and 1590 (XV) of 20 December 1960, 1595 (XV) of 3 April 1961, 1619 (XV) of 21 April 1961 and 1633 (XVI) of 30 October 1961 relating to the United Nations operations in the Congo undertaken in pursuance of the Security Council resolutions of 14 July, 22 July and 9 August 1960 and 21 February and 24 November 1961, and General Assembly resolutions 1474 (ES-IV) of 20 September 1960 and 1599 (XV), 1600 (XV) and 1601 (XV) of 15 April 1961, and the expenditures authorized in General Assembly resolutions 1122 (XI) of 26 November 1956, 1089 (XI) of 21 December 1956, 1090 (XI) of 27 February 1957, 1151 (XII) of 22 November 1957, 1204 (XII) of 13 December 1957, 1337 (XIII) of 13 December 1958, 1441 (XIV) of 5 December 1959 and 1575 (XV) of 20 December 1960 relating to the operations of the United Nations Emergency

gurant dans ce paragraphe d'utiliser le barème des quotes-parts déjà adopté pour le budget ordinaire est prise « en attendant l'établissement d'un *barème des quotes-parts différent* pour faire face aux dépenses extraordinaires ». La seule autre solution envisagée — et cela signifie une « procédure différente » — était un autre *barème* des quotes-parts et non une méthode autre que la répartition. « Répartition » et « mise en recouvrement » sont des termes qui concernent seulement la compétence de l'Assemblée générale au sens de l'article 17.

* * *

Au début du présent avis, la Cour a souligné que le texte du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte pouvait amener à la simple conclusion que « les dépenses de l'Organisation » sont les sommes payées pour couvrir les frais relatifs à la réalisation des buts de l'Organisation. Puis il a été indiqué que la Cour examinerait les résolutions autorisant les dépenses mentionnées dans la requête d'avis consultatif pour s'assurer qu'elles ont été faites à cette fin. La Cour a procédé à cet examen et a constaté que tel était le cas. La Cour a analysé les principaux arguments qui ont été avancés contre la conclusion que les dépenses en question doivent être considérées comme des « dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies » et a trouvé que ces arguments n'étaient pas fondés. La Cour en arrive donc à la conclusion qu'elle doit répondre par l'affirmative à la question qui lui est soumise par la résolution 1731 (XVI) de l'Assemblée générale.

Par ces motifs,

LA COUR EST D'AVIS,

par neuf voix contre cinq,

que les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale 1583 (XV) et 1590 (XV) du 20 décembre 1960, 1595 (XV) du 3 avril 1961, 1619 (XV) du 21 avril 1961 et 1633 (XVI) du 30 octobre 1961, relatives aux opérations des Nations Unies au Congo entreprises en exécution des résolutions du Conseil de Sécurité en date des 14 juillet, 22 juillet et 9 août 1960 et des 21 février et 24 novembre 1961 ainsi que des résolutions de l'Assemblée générale 1474 (ES-IV) du 20 septembre 1960, 1599 (XV), 1600 (XV) et 1601 (XV) du 15 avril 1961, et les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale: 1122 (XI) du 26 novembre 1956, 1089 (XI) du 21 décembre 1956, 1090 (XI) du 27 février 1957, 1151 (XII) du 22 novembre 1957, 1204 (XII) du 13 décembre 1957, 1337 (XIII) du 13 décembre 1958, 1441 (XIV) du 5 décembre 1959 et 1575 (XV) du 20 décembre 1960, relatives aux opérations de la Force d'ur-

Force undertaken in pursuance of General Assembly resolutions 997 (ES-I) of 2 November 1956, 998 (ES-I) and 999 (ES-I) of 4 November 1956, 1000 (ES-I) of 5 November 1956, 1001 (ES-I) of 7 November 1956, 1121 (XI) of 24 November 1956 and 1263 (XIII) of 14 November 1958, constitute "expenses of the Organization" within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twentieth day of July, one thousand nine hundred and sixty-two, in two copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the other transmitted to the Secretary-General of the United Nations.

(Signed) B. WINIARSKI,
President.

(Signed) GARNIER-COIGNET,
Registrar.

Judge SPIROPOULOS makes the following declaration:

While accepting the Court's conclusion, I cannot agree with all the views put forward in the Advisory Opinion. In particular, I consider that the affirmative reply to the request for an opinion is justified by the argument that the resolutions of the General Assembly authorizing the financing of the United Nations operations in the Congo and the Middele East, being resolutions designed to meet expenditure concerned with the fulfilment of the purposes of the United Nations, which were adopted by two-thirds of the Members of the General Assembly present and voting, create obligations for the Members of the United Nations.

I express no opinion as to the conformity with the Charter of the resolutions relating to the United Nations operations in the Congo and the Middle East, for the following reasons:

The French delegation had proposed to the General Assembly the acceptance of an amendment to the text, finally adopted by it, according to which amendment the question put to the Court would have become: "Were the expenditures authorized, etc. ... decided on in conformity with the provisions of the Charter and, if so, do they constitute 'expenses of the Organization' within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations?"

On 20 December 1961, in the course of the meeting of the General Assembly, this amendment was accompanied by a statement by the

gence des Nations Unies entreprises en exécution des résolutions de l'Assemblée générale: 997 (ES-I) du 2 novembre 1956, 998 (ES-I) et 999 (ES-I) du 4 novembre 1956, 1000 (ES-I) du 5 novembre 1956, 1001 (ES-I) du 7 novembre 1956, 1121 (XI) du 24 novembre 1956 et 1263 (XIII) du 14 novembre 1958, constituent des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt juillet mil neuf cent soixante-deux, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Le Président,
(Signé) B. WINIARSKI.

Le Greffier,
(Signé) GARNIER-COIGNET.

M. SPIROPOULOS, juge, fait la déclaration suivante:

Tout en acceptant la conclusion de la Cour, nous ne saurions partager toutes les opinions émises dans l'avis consultatif. En particulier, nous estimons que la réponse affirmative à la demande d'avis se justifie par le raisonnement que les résolutions de l'Assemblée générale qui autorisent le financement des opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient, étant des résolutions qui visent à couvrir les frais relatifs à la réalisation des buts des Nations Unies et qui ont été adoptées par les deux tiers des Membres présents et votants de l'Assemblée générale, créent des obligations pour les Membres des Nations Unies.

Nous n'exprimons aucune opinion quant à la conformité à la Charte des résolutions concernant les opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient et cela pour les raisons suivantes:

La délégation française avait proposé à l'Assemblée générale l'acceptation d'un amendement au texte finalement adopté par elle, d'après lequel la question posée à la Cour devenait: « Les dépenses autorisées, etc., ont-elles été décidées conformément aux dispositions de la Charte, et dans l'affirmative constituent-elles « des dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies? »

Cet amendement fut accompagné le 20 décembre 1961 au cours de la séance de l'Assemblée générale d'une déclaration de la déléga-

French delegation justifying the submission of the French amendment and which, among other things, said:

> "In the opinion of the French delegation, the question put to the Court does not enable the latter to give a clear-cut opinion on the juridical basis for the financial obligations of Member States. The Court cannot, in fact, appraise the scope of those resolutions without determining what obligations they may create for Member States under the Charter.
>
> It is for this reason that the French delegation is submitting to the Assembly an amendment [A/L. 378] the adoption of which would enable the Court to determine whether or not the Assembly resolutions concerning the financial implications of the United Nations operations in the Congo and the Middle East are in conformity with the Charter. Only thus, if the matter is referred to the Court, will it be done in such a way as to take into account the scope and nature of the problems raised in the proposal to request an opinion."

The French amendment was rejected.

The rejection of the French amendment by the General Assembly seems to me to show the desire of the Assembly that the conformity or non-conformity of the decisions of the Assembly and of the Security Council concerning the United Nations operations in the Congo and the Middle East should not be examined by the Court. It seems natural, indeed, that the General Assembly should not have wished that the Court should pronounce on the validity of resolutions which have been applied for several years. In these circumstances, I have felt bound to refrain from pronouncing on the conformity with the Charter of the resolutions relating to the United Nations operations in the Congo and the Middle East.

Judges Sir Percy SPENDER, Sir Gerald FITZMAURICE and MORELLI append to the Opinion of the Court statements of their Separate Opinions.

President WINIARSKI and Judges BASDEVANT, MORENO QUINTANA, KORETSKY and BUSTAMANTE Y RIVERO append to the Opinion of the Court statements of their Dissenting Opinions.

(Initialled) B. W.
(Initialled) G.-C.

tion française justifiant le dépôt de l'amendement français où il était dit entre autres:

> « De l'avis de la délégation française, la question posée à la Cour ne permet pas à celle-ci de se prononcer en toute clarté sur la source juridique des obligations financières des États Membres. La Cour, en effet, ne peut pas apprécier la portée de ces résolutions sans déterminer quelles obligations celles-ci peuvent faire naître pour les États Membres d'après la Charte.
>
> C'est pour cette raison que la délégation française soumet à l'Assemblée l'amendement contenu dans le document A/L. 378, dont l'adoption permettrait à la Cour de déterminer si les résolutions de l'Assemblée ayant trait aux conséquences financières des opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient sont ou non conformes à la Charte. Ce n'est que dans ces conditions que si la Cour devait être saisie, elle le serait d'une manière qui tienne compte de l'étendue et de la nature des problèmes évoqués dans la proposition de demande d'avis. »

L'amendement français fut rejeté.

Le rejet de l'amendement français par l'Assemblée générale nous semble manifester le désir de l'Assemblée générale que la conformité ou non-conformité des décisions de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité concernant les opérations de l'Organisation des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient ne soient pas examinées par la Cour. En effet, il semble naturel que l'Assemblée générale n'ait pas voulu que la Cour se prononce sur la validité des résolutions qui ont été appliquées depuis plusieurs années. Dans ces conditions, nous avons estimé devoir nous abstenir de nous prononcer sur la conformité à la Charte des résolutions concernant les opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient.

Sir Percy SPENDER, sir Gerald FITZMAURICE et M. MORELLI, juges, joignent à l'avis de la Cour les exposés de leur opinion individuelle.

MM. WINIARSKI, Président, BASDEVANT, MORENO QUINTANA, KORETSKY et BUSTAMANTE Y RIVERO, juges, joignent à l'avis de la Cour les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) B. W.
(Paraphé) G.-C.