

SEPARATE OPINION OF
JUDGE SIR GERALD FITZMAURICE

I

I have not written this separate opinion because I disagree with the operative conclusion of the Opinion of the Court. I consider that the expenditures referred to in the Assembly's Request are without doubt expenses of the Organization within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter. I also agree with much of the reasoning on which the Court's Opinion is based, although it goes more into matters of pure detail and procedure than I would have thought necessary. But as I shall indicate, I have reservations on certain points of principle having wider implications, though they do not affect the final conclusion reached in the present case.

Moreover (and this constitutes my main reason for writing a separate opinion), it would seem that the Opinion of the Court, while dealing elaborately with certain matters, refrains designedly from discussing other, more general, aspects of the subject, involving difficulties which have troubled a number of those who have had to do with it. The Opinion, in short, ignores various points which appear to me to be very relevant; for although the "legal guidance" mentioned in the preambular part of the Request is asked for in connection with the question of "financing the United Nations operations in the Congo and in the Middle East", I consider that even in these contexts alone, this guidance must fall short of full utility if it fails to deal with certain more general matters, and also with one or two others that the Court has not gone into.

For instance, the Court has taken the view that it is only required to state whether certain specified expenditures are expenses of the Organization, and is not called upon to declare what are the financial obligations of Member States (hence the change in the title of the case). To my mind the two questions are indissolubly linked, for except in so far as there is an obligation to contribute to expenditures which duly rank as "expenses", there is no point in determining whether these expenditures are expenses or not; and as I shall show, it is necessary to deal with certain types of case in which it could be contended that, although given expenditures are expenses of the Organization, there may not necessarily or always be an obligation for every Member State to contribute to them.

OPINION INDIVIDUELLE DE SIR GERALD FITZMAURICE

I

[Traduction]

Ce n'est pas parce que je désapprouve le dispositif de l'avis de la Cour que j'écris la présente opinion individuelle. Je considère que les dépenses (*expenditures*) dont il est question dans la requête de l'Assemblée générale sont sans aucun doute des dépenses (*expenses*) de l'Organisation au sens de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte. Je suis également d'accord avec une grande partie du raisonnement sur lequel est fondé l'avis de la Cour, bien qu'il traite beaucoup plus de simples questions de détail et de procédure que je ne l'aurais estimé nécessaire. Mais, comme je vais l'indiquer, je fais des réserves sur certains points de principe d'un caractère plus général, bien qu'ils n'influent pas sur la conclusion finale qui a été donnée à la présente affaire.

De plus (et ceci est la raison principale qui m'a poussé à écrire une opinion individuelle), il semble que l'avis de la Cour, tout en traitant minutieusement certains points, s'abstienne intentionnellement d'en aborder d'autres, d'un caractère plus général et comportant des difficultés qui ont embarrassé un certain nombre de ceux qui ont eu à connaître du sujet. En résumé, l'avis passe sous silence certains points qui m'apparaissent des plus pertinents; en effet, bien que l'« avis juridique » mentionné dans le préambule de la requête porte sur la question du « financement des opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient », j'estime que, même dans ce seul contexte, l'avis n'atteint pas sa pleine utilité s'il ne traite pas de certaines questions plus générales ainsi que d'un ou deux autres points que la Cour a laissés de côté.

Par exemple, la Cour a considéré qu'on lui demandait seulement de dire si certaines *expenditures* données constituaient des *expenses* de l'Organisation et qu'elle n'était pas appelée à déclarer quelles sont les obligations financières des États Membres (ce qui explique le changement du titre de l'affaire). A mon avis, les deux questions sont indissolublement liées: à quoi bon déterminer que ces *expenditures* sont des *expenses* ou qu'elles ne le sont pas, s'il n'existe pas une obligation de contribuer aux *expenditures* dûment classées dans la catégorie « *expenses* »? Et, comme je le montrerai plus loin, il est nécessaire de considérer certains cas où l'on peut dire que, bien que des *expenditures* données soient des *expenses* de l'Organisation, cela n'implique pas nécessairement ni toujours l'obligation pour chacun des États Membres d'y contribuer.

II

A short answer to the question put in the Request could be given on the following lines:

first, that the notion of expenses of the Organization cannot be confined merely to its regular administrative expenses, since the latter are not incurred as an end in themselves but as a means to an end, namely, to enable the Organization to carry out the essential substantive functions for which it exists; therefore, to regard the obligation of Member States as extending only to routine administrative expenses would be as stultifying as it would be disingenuous¹;

secondly, that the notion of expenses of the Organization must extend at least to those incurred in the discharge of the essential functions of the Organization for which it was brought into existence; that peace-keeping activities constitute such a function; and that the expenditures specified in the Request for an advisory opinion relate to peace-keeping activities;

thirdly, that the Charter does not exclude, and indeed (subject to specified conditions and limitations) makes express provision for the carrying out of certain peace-keeping activities by the Assembly (Articles 11, 14, 35, etc.); and that the activities of the Assembly in respect of which the expenditures at issue were incurred were of this kind, and did not exceed the conditions and limitations in question.

Broadly speaking, though in greater detail and with more elaboration, these are some of the main considerations on which the Opinion of the Court is in fact founded and, framed as indicated above, I concur in them. The Court however, in addition to these considerations, and more particularly in connection with those coming under the third of them, has alluded to the possibility that, even if, in carrying out the activities concerned, the Assembly was not acting in conformity with the division of functions established by the Charter, this would not cause the resulting expenditures to cease being expenses of the Organization, provided that the related activities came within the functions of the Organization as a whole—the irregularity ranking merely as a matter appertaining to the internal economy of the Organization. This is an idea which I think must not be pressed too far (nor does the Court rely on it except incidentally). It is certainly correct in one sense, namely, that internal irregularities would not affect liabilities definitely incurred by or on behalf of the Organization, in relation to third parties outside

¹ For instance, it would be a curious position, to say the least of it, if Member States were obliged to contribute to paying the salaries of the Secretariat, but not to the expenses of carrying out the functions of the Organization, for the purposes of which the Secretariat had been engaged.

II

Une brève réponse à la question posée dans la requête pourrait être conçue comme suit :

premièrement, la notion d'*expenses* de l'Organisation ne peut pas se limiter simplement à ses *expenses* administratives ordinaires puisque ces dernières ne sont pas engagées comme une fin en elles-mêmes mais comme un moyen de permettre à l'Organisation d'accomplir les fonctions essentielles pour lesquelles elle a été créée; par conséquent, il serait aussi vain que gratuit de considérer l'obligation des États Membres comme ne portant que sur les *expenses* administratives courantes¹;

deuxièmement, la notion d'*expenses* de l'Organisation doit s'étendre au moins aux dépenses encourues dans l'accomplissement des fonctions essentielles pour lesquelles l'Organisation a été créée; les activités visant au maintien de la paix représentent une de ces fonctions; et les *expenditures* mentionnées dans la requête pour avis consultatif se rapportent à des activités visant au maintien de la paix;

troisièmement, la Charte n'exclut pas la poursuite par l'Assemblée de certaines activités visant au maintien de la paix et prend même des dispositions précises à ce sujet sous réserve des conditions et des limitations indiquées (articles 11, 14, 35, etc.); et les activités de l'Assemblée pour lesquelles les *expenditures* en question ont été encourues relèvent de cette catégorie et n'outrepassent point les conditions et limitations en question.

D'une manière générale, ces considérations sont, avec plus de détails et de précisions, parmi les principales de celles sur lesquelles se fonde l'avis de la Cour et, conçues comme je l'ai indiqué plus haut, elles ont mon assentiment. Mais, outre ces considérations et en particulier celles qui font l'objet du troisième point, la Cour a dit que, même si dans l'accomplissement des activités en question, l'Assemblée n'a pas agi conformément à la division des fonctions établie par la Charte, cela ne pourrait ne pas constituer une raison pour que les *expenditures* qui en résultent cessent d'être des *expenses* de l'Organisation, à condition que les activités en cause fassent partie des fonctions de l'Organisation dans son ensemble — l'irrégularité étant simplement considérée comme une question relevant de l'économie interne de l'Organisation. C'est là une idée dont j'estime qu'elle ne devrait pas être poussée trop loin (la Cour n'en a d'ailleurs fait état qu'en passant). Elle est certainement exacte en un certain sens, à savoir que des irrégularités internes ne sauraient affecter les engagements encourus définitivement par l'Organisation

¹ Par exemple, il serait pour le moins curieux que les États Membres soient tenus de contribuer aux traitements du Secrétariat et non aux *expenses* encourues dans l'accomplissement des fonctions de l'Organisation, pour lesquelles le Secrétariat a été engagé.

the Organization or its membership². But what is really in question here is the relationship of the Member States *inter se*, and *vis-à-vis* the Organization as such, and there can be no doubt that, in principle at least, expenditures incurred in excess of the powers of the expending body are invalid expenditures. The question is, are they invalid if they merely exceed the powers of the particular organ authorizing them, but not those of the Organization as a whole? It is true that there are cases, both in the domestic and in the international legal spheres, where all that matters (except on the purely internal plane) is that a certain act has in fact been performed, or not performed, as the case may be, and where the reasons for, or channels through which the performance or non-performance has taken place are immaterial. But in the present case, the question of the financial obligations of Member States in relation to the Organization is a question moving on the internal plane; and if an instrument such as the Charter of the United Nations attributes given functions in an exclusive manner to one of its organs, constituted in a certain way—other and different functions being attributed to other and differently constituted organs—this can only be because, in respect of the performance of the functions concerned, importance was attached to the precise constitution of the organ concerned³.

It is not however necessary to express any final view on this matter, for the simple reason that, as the Opinion of the Court brings out, the Charter does not, in fact, in the matter of peace-keeping activities, establish any rigid general division of function between the role of the Security Council and that of the Assembly. Enforcement or coercive action *stricto sensu* is of course exclusively for the Security Council, but I agree with the Court that the action of the Assembly in the Middle East and in the Congo has not been of this character. Furthermore, and as indicated by the Court, I consider that this action of the Assembly has fallen within the scope of its functions under the Charter, and has not exceeded the limitations thereby imposed on the scope and exercise of those functions.

Beyond a somewhat general statement of this character, I would not wish to go for present purposes. While I agree with the general trend of the Court's reasoning on what I will call the "military" provisions of the Charter, I would have to reserve my position on a number of points of formulation if I thought it necessary to go into these provisions in detail.

² I will postulate for present purposes that the third party is *prima facie*, entitled in the particular circumstances, to assume that the liabilities have been validly incurred.

³ Clearly an organ constituted in a particular way will tend to carry out a given function in a different way from an organ differently constituted, and will have been entrusted with that function for that reason, *inter alia*.

ou en son nom, vis-à-vis de tiers ne faisant pas partie de l'Organisation ou ne comptant pas parmi ses Membres ². Mais, en l'espèce, il s'agit des relations des États Membres entre eux et de leurs relations avec l'Organisation même et il est indéniable que, tout au moins en principe, les *expenditures* encourues au-delà des pouvoirs de l'organisme qui les a engagées sont invalides. La question est de savoir si elles sont invalides lorsqu'elles outrepassent uniquement les pouvoirs de l'organe qui les autorise et non ceux de l'Organisation dans son ensemble. Certes, en droit national comme en droit international, il se trouve des cas où tout ce qui compte (sauf sur le plan purement interne) est qu'un certain acte ait été réellement accompli ou non, selon le cas, et où les raisons pour lesquelles, ou les moyens par lesquels, cet acte a été accompli ou non sont sans conséquence. Mais, dans la présente affaire, la question des obligations financières des États Membres vis-à-vis de l'Organisation se pose sur le plan interne; et, si un instrument tel que la Charte attribue exclusivement des fonctions déterminées à un organe des Nations Unies constitué d'une certaine manière — des fonctions différentes étant attribuées à des organes différents constitués d'une autre manière —, cela ne peut être dû qu'au fait que, pour l'accomplissement des fonctions en question, il a été attaché une certaine importance à la constitution même de l'organe en cause ³.

Il n'est cependant pas nécessaire d'exprimer une opinion définitive sur ce point, pour la simple raison que, comme le fait ressortir l'avis de la Cour, la Charte n'établit pas en fait, pour les activités visant au maintien de la paix, une division de fonctions générale et rigide entre le Conseil de Sécurité et l'Assemblée. L'action coercitive *stricto sensu* est naturellement l'exclusivité du Conseil de Sécurité; mais je reconnais avec la Cour que les actions de l'Assemblée au Moyen-Orient et au Congo n'ont pas été de cette nature. Par ailleurs j'estime comme la Cour que cette action de l'Assemblée entrait dans le cadre de ses fonctions selon la Charte et n'a pas outrepassé les limitations imposées par la Charte à l'étendue et à l'exercice de ses fonctions.

Aux fins de la présente opinion, je ne désire pas faire autre chose qu'une déclaration de caractère général. Tout en étant d'accord avec les grandes lignes du raisonnement de la Cour sur ce que je nommerai les dispositions « militaires » de la Charte, j'aurais à réserver ma position sur un certain nombre de points de rédaction si j'estimais nécessaire d'entrer dans le détail de ces dispositions.

² Je supposerai aux fins de ma démonstration que le tiers est *prima facie* en droit de présumer que les engagements encourus sont valides.

³ Il est évident qu'un organe constitué d'une certaine manière aura tendance à ne pas accomplir une certaine fonction comme l'aurait fait un organe constitué autrement, et c'est pour cette raison, entre autres, que ladite fonction lui sera confiée.

III

Much of the Opinion of the Court is concerned with and based on a consideration of what has been the actual practice of the United Nations in financial matters, both generally and in relation to the particular expenditures here involved. I would have preferred to see less reliance on practice and more on ordinary reasoning. The argument drawn from practice, if taken too far, can be question-begging.

However, no one would deny that practice must be a very relevant factor. According to what has become known as the "principle of subsequent practice", the interpretation in fact given to an international instrument by the parties to it, as a matter of settled practice, is good presumptive (and may in certain cases be virtually conclusive) evidence of what the correct legal interpretation is—a principle applied by the Court on several occasions⁴. But where this is the case, it is so because it is possible and reasonable in the circumstances to infer from the behaviour of the parties that they have regarded the interpretation they have given to the instrument in question as the legally correct one, and have tacitly recognized that, in consequence, certain behaviour was legally incumbent upon them. In the present context, it is necessary to take into account the fact that any Member State can at all times, and in any event, contribute *voluntarily* to the expenses of the Organization, whether or not it recognizes a legal obligation to do so; and furthermore, that a number of the expenditures of the Organization are in fact financed partly and, in certain important cases, even wholly or mainly by voluntary contributions⁵. In these circumstances, it is hardly possible to infer from the mere fact that Member States *pay*, that they necessarily admit in all cases a positive legal obligation to do so; and where, as has not infrequently occurred, they have only paid under or after protest, the easier inference is that this was because, for whatever reason (by no means necessarily consciousness of legal obligation) they were unwilling in the last resort to withhold a contribution.

Nevertheless, while the existence of these considerations renders it impossible to regard the practice of the United Nations as conclusive in the matter—(it is indeed the validity of some part of that practice which is put in issue by the present Request)—it cannot be less than very material; and even if a majority vote cannot in the formal sense bind the minority, it can, if consistently exercised in a

⁴ See the *South-West Africa* case (1950), also the (*Second*) *Admissions, Corfu, Iranian Oil Company* and *U.S. Nationals in Morocco* cases.

⁵ As to these, see below at the end of the first paragraph of Section VIII.

III

Une grande partie de l'avis de la Cour se fonde sur l'étude de ce qui a effectivement été la pratique des Nations Unies en matière financière, à la fois du point de vue général et en ce qui concerne les *expensitures* dont il s'agit en l'espèce. J'aurais préféré voir donner moins d'importance à la pratique et plus de place au simple raisonnement. S'il est poussé trop loin, l'argument tiré de la pratique peut aboutir à une pétition de principe.

Cependant personne ne niera que la pratique ne soit un élément très pertinent. Suivant ce qui est maintenant connu comme le « principe de la pratique ultérieure », l'interprétation donnée en fait à un instrument international par les parties intéressées constitue en tant que pratique établie une bonne présomption (qui peut dans certains cas être pratiquement concluante) quant à l'interprétation juridique correcte; le principe a d'ailleurs été appliqué par la Cour à plusieurs reprises⁴. Mais cela ne peut se faire que lorsqu'il est possible et raisonnable de déduire de la conduite des parties qu'elles considéraient leur interprétation de l'instrument en question comme juridiquement correcte et qu'elles se reconnaissaient tacitement comme liées en conséquence par une certaine manière d'agir. Dans le présent contexte, il est nécessaire de prendre en considération le fait qu'un État Membre peut, à n'importe quel moment et dans n'importe quelles circonstances, contribuer *volontairement* aux *expenses* de l'Organisation, qu'il se reconnaisse ou non comme juridiquement tenu de le faire; et, au surplus, qu'un certain nombre des *expensitures* de l'Organisation sont en fait financées en partie, et même dans certains cas importants en totalité ou principalement, par des contributions volontaires⁵. Dans ces conditions, il n'est guère possible de conclure du simple fait que les États Membres *paient*, qu'ils admettent nécessairement être en tout cas dans l'obligation juridique positive de le faire; si, comme il est arrivé plus d'une fois, ils ne payent qu'en protestant, la déduction la plus simple est qu'ils le font parce que, pour un motif quelconque (qui n'est pas nécessairement la conscience d'une obligation juridique), ils ne veulent pas en fait de compte refuser leur contribution.

Cependant, tout en empêchant de juger la pratique des Nations Unies comme concluante en la matière (c'est en fait la validité d'une partie de cette pratique qui fait l'objet de la question posée dans la présente requête), ces considérations n'en sont pas moins très importantes; même si un vote majoritaire ne peut formellement lier la minorité, il peut, s'il se répète régulièrement d'une certaine

⁴ Voir les affaires du *Statut international du Sud-Ouest africain* (1950), ainsi que l'affaire relative à la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies* et les affaires du *Détroit de Corfou*, de l'*Anglo-Iranian Oil Co.* et des *Droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc*.

⁵ Voir à ce sujet la fin du premier alinéa de la section VIII ci-après.

particular way, suffice to establish a settled practice which a tribunal can usefully and properly take account of.

IV

Subject to the foregoing reservations (which however go to reasoning only) I agree that the particular expenditures mentioned in the Request rank as expenses of the Organization; but in arriving at that conclusion the Court has failed to indicate in terms (though it may to some extent have implied) what are the general limitations of principle within which any given expenditure can rank as an expense of the Organization; and this is something which I think an advisory opinion on the financial obligations of Member States ought to do, even though it is only their obligations respecting certain particular expenditures that are actually in question.

In my opinion, two—partly overlapping but technically distinct—conditions must be fulfilled before any given expenditure can rank as an expense of the Organization. *First*, the expenditure must belong to the *genus* "expense"—that is to say it must come within the class or category of expenditure normally (and which can in the particular circumstances reasonably be) regarded as having the basic nature of an "expense" properly so called. A sum of money does not become an expense merely by being expended, or by its expenditure being authorized. *Secondly*, even if the expenditure in question belongs in principle to the *genus* "expense", it must have been validly incurred, for a purpose which was itself valid and legitimate, in order to rank as an expense within the meaning of Article 17, paragraph 2, involving for Member States an obligation to contribute to it. There will remain a *third* question, namely, does it follow that because a given expenditure is an "expense", every Member State is invariably, and irrespective of circumstances, bound to contribute to it according to that Member's apportioned share? I shall indicate in due course why, in my opinion, the answer to this last question is not self-evident.

It will be convenient to deal first with the second of the above-mentioned questions—that of the validity of any given expenditures. This involves issues such as the powers of the authorizing organ, whether the object of the expenditure falls within the scope of the purposes of the Organization, and so forth, which must depend on the particular circumstances of each case, and to which no general solution is possible. In the present case, an affirmative answer on the question of the validity of the expenditures concerned can and must be given, as indicated by the Court. But the important practical point involved is how the validity or invalidity of any given expenditures can be determined if controversy arises, seeing that, as the Court points out, the Assembly is under no obligation to

façon, suffire à créer une pratique établie dont un tribunal peut utilement et à bon droit tenir compte.

IV

Sous les réserves ci-dessus (qui ne s'appliquent d'ailleurs qu'au raisonnement), j'admets que les *expenditures* mentionnées dans la requête se classent parmi les *expenses* de l'Organisation; mais en arrivant à cette conclusion la Cour a omis d'indiquer (bien qu'elle l'ait peut-être laissé entendre dans une certaine mesure) sous quelles limitations générales de principe une *expenditure* donnée peut être considérée comme une *expense* de l'Organisation; or, j'estime que c'est ce que devrait faire un avis consultatif sur les obligations financières des États Membres, même si, en fait, il s'agit seulement de leurs obligations relatives à certaines *expenditures* données.

A mon avis, il faut deux conditions — qui se chevauchent partiellement mais sont techniquement distinctes — pour pouvoir ranger une *expenditure* donnée dans la catégorie des *expenses* de l'Organisation. *Premièrement*, l'*expenditure* doit appartenir au genre « *expense* », c'est-à-dire à la classe ou à la catégorie des *expenditures* normalement considérées comme étant fondamentalement de la nature d'« *expenses* » proprement dites, ou qu'on pourrait considérer telles dans les circonstances dans lesquelles on se trouve. Une somme d'argent ne devient pas une *expense* du simple fait qu'elle a été dépensée ou que son déboursement a été autorisé. *Deuxièmement*, même si l'*expenditure* en question appartient en principe au genre « *expense* », elle doit avoir été engagée légitimement, en vue d'une fin elle-même valide et légitime, pour pouvoir être classée comme une *expense* au sens de l'article 17, paragraphe 2, comportant pour les États Membres l'obligation d'y contribuer. Il reste une *troisième* question: le fait qu'une *expenditure* donnée est une « *expense* » entraîne-t-il l'obligation pour tous les États Membres d'y contribuer suivant la quote-part qui leur a été attribuée, sans aucune exception et quelles que soient les circonstances? J'indiquerai plus loin pourquoi, à mon avis, la réponse à cette dernière question n'est pas évidente.

Il sera plus commode de traiter d'abord la seconde des questions ci-dessus, celle de la validité d'une *expenditure* donnée. Cela comporte différents points, tels que définir les pouvoirs de l'organe qui a autorisé l'*expenditure*, déterminer si son objet entre dans le cadre des buts de l'Organisation et ainsi de suite, points dont les conclusions dépendent des circonstances particulières à chaque cas et auxquels il est impossible d'appliquer une règle générale. En l'espèce, une réponse affirmative à la question de la validité des *expenditures* engagées peut et doit être donnée, ainsi que l'a indiqué la Cour. Mais en pratique le point important est de savoir comment peut être déterminée en cas de controverse la validité ou l'invalidité d'une *expenditure* donnée, puisque, comme le sou-

consult the Court, and, even if consulted, the Court can only render an opinion having a purely advisory character; and moreover, that there exists no other jurisdiction to which compulsory reference can be made and which can also render a binding decision.

The solution propounded by the Court is a twofold one. One aspect is indicated in the statement made in the Opinion (italics added) that "As anticipated in 1945 ... each organ[sc. of the United Nations] must, *in the first place at least*, determine its own jurisdiction"—i.e. the scope of its own powers and the validity of their exercise. The phrase which has been italicized in the above citation makes the view which the citation puts forward acceptable up to a certain point. It is no doubt true that any objection to a given exercise of powers, or to action based on the presumed existence of certain powers, must be advanced in the first instance in the organ concerned, and will be subject to a ruling by it, in the form of a motion or resolution adopted by a majority vote.

The real question however, in my view (and the Court does not deal with it), is whether such a ruling would have to be regarded as final. In the course of the oral proceedings, the Court was in effect invited to take the view that this would be the case. It was suggested, for example, that the mere fact that certain expenditures had been actually apportioned by the Assembly, was conclusive as to their validity. Apportionment would certainly be conclusive as to the majority view of the Assembly, but this merely begs the question. It amounts to saying that even if, on an objective and impartial assessment, given expenditures had in fact been invalidly and improperly incurred or authorized, they would nevertheless stand automatically validated by the act of the Assembly in either apportioning them among Member States or, in the event of a challenge, subsequently resolving that the apportionment was good.

This is a view which I am unable to accept. It is too extreme. Moreover, I do not read the Opinion of the Court as going so far. The issues involved clearly transcend the merely financial problem, and even on the financial side they go deeper; for if the Assembly had the power automatically to validate any expenditure, as some Governments appear to have claimed in their written or oral statements, this would mean that, merely by deciding to spend money, the Assembly could, in practice, do almost anything, even something wholly outside its functions, or maybe those of the Organization as a whole. Member States would be bound to contribute, and accordingly a degree of power, if not unlimited, certainly much greater than was ever contemplated in the framing of the Charter, would be placed in the hands of the Assembly. In this way, there could well come about an actual realization of the fears expressed in one of the written statements presented to the Court, possibilities which, otherwise, are perhaps not very serious, so

ligne la Cour, l'Assemblée n'est aucunement obligée de consulter la Cour et que, même si elle est consultée, la Cour ne peut donner qu'un avis purement consultatif; au surplus, il n'existe aucune autre juridiction obligatoire pouvant rendre une décision obligatoire.

La décision de la Cour est à double effet. Un de ses aspects ressort du passage suivant de l'avis (italiques ajoutées): « Comme il a été prévu en 1945, chaque organe [des Nations Unies] doit donc, *tout au moins en premier lieu*, déterminer sa propre compétence », c'est-à-dire l'étendue de ses propres pouvoirs et la validité de leur exercice. Les mots en italiques rendent acceptable jusqu'à un certain point l'opinion exprimée dans ce texte. Certes, toute objection à l'exercice de certains pouvoirs, ou à une action fondée sur l'existence présumée de certains pouvoirs, doit être formulée en premier lieu au sein de l'organe intéressé et faire l'objet d'une décision de sa part sous la forme d'une motion ou d'une résolution adoptée par un vote à la majorité.

Cependant, j'estime que la véritable question (que la Cour n'a pas traitée) est de savoir si une telle décision peut être considérée comme définitive. Au cours de la procédure orale on a en fait demandé à la Cour de considérer qu'il en est ainsi. Il a été suggéré par exemple que le simple fait que certaines *expenditures* aient été effectivement réparties par l'Assemblée constitue une preuve de leur validité. La répartition serait certainement concluante quant à l'avis majoritaire de l'Assemblée, mais cela n'est qu'une pétition de principe. Cela revient à dire que, même si, à en juger objectivement et impartialement, certaines *expenditures* ont en fait été encourues ou autorisées illégitimement et abusivement, elles sont automatiquement validées lorsque l'Assemblée les répartit entre les États Membres ou lorsque ensuite, en cas de contestation, elle décide que la répartition a été valable.

Cette manière de voir est trop extrême pour que je puisse l'accepter. De plus, je ne donne pas à l'avis de la Cour un sens aussi poussé. Les questions en cause dépassent nettement le simple problème financier et, même de ce point de vue, elles vont plus loin; car, si l'Assemblée possédait automatiquement le pouvoir de valider une *expenditure* comme semblent l'avoir avancé certains Gouvernements dans leurs exposés écrits ou oraux, cela signifierait que l'Assemblée pourrait, en pratique, en décidant simplement de dépenser de l'argent, accomplir à peu près n'importe quoi et même des actes débordant complètement du cadre de ses fonctions ou, éventuellement, de celles de l'Organisation dans son ensemble. Les États Membres seraient tenus d'y contribuer et l'Assemblée disposerait ainsi d'un pouvoir sinon illimité, du moins d'une étendue beaucoup plus importante que les rédacteurs de la Charte ne l'ont jamais envisagé. De cette façon, les craintes exprimées dans l'un des exposés écrits présentés à la Cour pourraient

long as Member States retain at least a last resort right not to pay⁶.

The problem is to determine what that right consists of and, more particularly, in what conditions it can be exercised. As indicated above, it can only be a right of last resort; for an unlimited right on the part of Member States to withhold contributions at will, on the basis of a mere claim that in their view the expenditures concerned had been improperly incurred, not only could speedily cause serious disruption, but would also give those Member States which, on the basis of the normal scales of apportionment, are major contributors, a degree of control and veto over the affairs of the United Nations which, equally, can never have been intended in the framing of the Charter to be exercised by these means, or Article 17, paragraph 2, would not be there.

This brings me to the second element in the solution propounded by the Court, and on this aspect of the matter I can concur. The solution is not technically a final one, for as things are at present, means continue to be lacking whereby, in the case of controversy, a decision binding both on the Organization and on Member States can be obtained. In practice the proposition involved will help towards producing a *de facto* solution. To state it in my own way—when, on the basis of an item which has been regularly placed on the agenda, and has gone through the normal procedural stages, the Assembly, after due discussion, adopts by the necessary two-thirds majority, a resolution authorizing or apportioning certain expenditures incurred, or to be incurred, in the apparent furtherance of the purposes of the Organization, there must arise at the least a strong *prima facie* presumption that these expenditures are valid and proper ones. Unless that is so, a potentially unworkable situation exists; but clearly it must be so, and in consequence (subject to the points discussed in Section VIII below), an apportionment by the Assembly has, initially at least, the effect that Member States become obliged to pay their apportioned shares. This is because, if such a presumption arises, it must in principle continue to exist unless and until it is rebutted and the contrary position is established, by whatever means it may be practicable to have recourse to—any consequential financial adjustments being effected later. Only if

⁶ It is often said that there is a safeguard in the fact that, under Article 18 of the Charter, financial resolutions require a two-thirds majority (though even so, a possible minority of about 35-40 States would be a serious matter). But what Article 18 actually mentions is not "financial resolutions", but "budgetary questions". Does this mean simply the ordinary budget and the expenses included in it? If the expression did *not* include other expenses, then the Assembly could in several classes of cases, by a bare majority vote, impose financial liabilities on a minority of over 50 States—which in a few years may be one of over 60 States.

devenir une réalité — c'est une éventualité qui ne sera d'ailleurs peut-être pas très grave tant que les États Membres conserveront au moins en dernier ressort le droit de ne pas payer ⁶.

Le problème est de définir en quoi consiste ce droit et plus précisément dans quelles conditions il peut être exercé. Comme il vient d'être indiqué, ce ne peut être qu'un droit de dernier recours, car un droit illimité des États Membres de refuser leurs contributions selon leur bon plaisir, en soutenant simplement qu'ils considèrent les *expenditures* en cause comme abusivement encourues, pourrait non seulement causer rapidement un grave désarroi, mais aussi de donner aux États Membres qui, d'après le barème normal de répartition, sont des contributeurs importants, un contrôle et un droit de veto sur les affaires des Nations Unies, contrôle à droit de veto d'une étendue qui, lors de l'élaboration de la Charte, n'avait jamais été envisagée comme pouvant être exercée de cette façon — car alors, l'article 17, paragraphe 2, ne figurerait pas dans la Charte.

Cela m'amène à un second aspect de la solution proposée par la Cour, sur lequel je suis d'accord. La solution n'est pas techniquement définitive, car, au point où en sont les choses, les moyens continuent à faire défaut en vue d'obtenir en cas de controverse une décision obligatoire à la fois pour l'Organisation et les États Membres. En pratique, la proposition en question aidera à arriver à une solution *de facto*. Pour l'exprimer à ma manière, lorsque, sur la base d'une question régulièrement inscrite à l'ordre du jour et ayant passé par les différents stades de la procédure normale, l'Assemblée adopte à la majorité nécessaire des deux tiers et après discussion formelle une résolution autorisant ou répartissant certaines *expenditures* effectivement faites ou devant l'être, pour ce qui semble être l'accomplissement des buts de l'Organisation, il existe au moins une forte présomption *prima facie* de validité et de régularité en faveur de ces *expenditures*. S'il n'en était pas ainsi, la situation risquerait d'être sans issue; mais il doit évidemment en être ainsi et par conséquent (sous réserve des points discutés dans la section VIII ci-dessous) une répartition faite par l'Assemblée a pour effet, tout au moins au départ, d'obliger les États Membres à payer leur quote-part. Car, si la présomption existe, elle doit en principe continuer d'exister tant qu'elle n'a pas été détruite et que le contraire n'a pas été établi par un moyen quelconque auquel on puisse avoir pratiquement recours — les ajustements financiers corrélatifs devant être

⁶ On voit souvent une sauvegarde dans le fait que, aux termes de l'article 18 de la Charte, les résolutions financières nécessitent une majorité des deux tiers (encore que, même dans ce cas, une minorité éventuelle d'environ trente-cinq à quarante États serait une affaire sérieuse). Mais l'article 18 mentionne en fait « les questions budgétaires » et non « les résolutions financières ». Cela signifie-t-il simplement le budget ordinaire et les *expenses* qu'il comporte? Si le terme employé ne comprenait pas les autres *expenses*, l'Assemblée pourrait dans certaines catégories d'affaires imposer, par un vote à la majorité simple, des responsabilités financières à une minorité de plus de cinquante États — et dans quelques années peut-être de plus de soixante États.

the invalidity of the expenditure was apparent on the face of the matter, or too manifest to be open to reasonable doubt, would such a *prima facie* presumption not arise.

V

It is now necessary to consider the first of the questions mentioned in the second paragraph of the preceding Section; for the simple fact that expenditures are valid, or anyhow not invalid, does not necessarily, or of itself, make them "expenses" of the Organization. It depends on what is properly to be understood by the notion of an expense. To give a quick illustration, it could be argued (I shall discuss the merits of the argument later) that while expenditures incurred in the discharge of functions which the Organization has a duty under the Charter to perform (for instance the functions of a peace-keeping character involved in the present case) are unquestionably in the nature of expenses, expenditures incurred in the performance of activities of a merely permissive kind, which the Organization has a faculty, but no positive obligation, to carry out, do not have that character, although they might be perfectly proper expenditures. In cases coming under the latter head, therefore, it might be contended that if the Organization decides upon such an activity, it must look to voluntary contributions from Member States, or other sources of income available to it, in order to finance the activities⁷, and cannot claim contributions as a matter of *obligation* under Article 17, paragraph 2, of the Charter.

Another illustration would be if, at the invitation of one or more Member States (as can happen), the Organization engaged in some activity, or assumed some function, quite outside the normal scope and framework of the Charter. Such action would not be illegal if it was carried out with the consent of all the States affected by it; nor would the resultant expenditures be invalid. But they would, *ex hypothesi*, not be expenditures contemplated or provided for by the Charter. Despite their "non-invalidity" therefore, they could not rank as "expenses of the Organization" within the meaning of Article 17, paragraph 2, to which all Member States would be obliged to contribute, irrespective of how their votes had been cast in relation to the resolutions authorizing the expenditures in question. Member States cannot, in my opinion, be bound to contribute to expenditures incurred outside the scope and framework of the Charter (even if these are not illegal *in se*), except by their specific consent given *ad hoc* in relation to the particular case. Article 17, paragraph 2, does not, as such, extend to such a case. "Non-

⁷ This is what in fact occurs in many cases—see as indicated in footnote 5 above.

effectués plus tard. Ce n'est que si l'invalidité de l'*expenditure* est manifeste à première vue, ou trop évidente pour qu'on puisse raisonnablement en douter, qu'une telle présomption *prima facie* ne peut pas être invoquée.

V

Il convient maintenant d'examiner la première des questions mentionnées au deuxième alinéa de la section précédente; car le simple fait que des *expenditures* soient valides, ou en tout cas qu'elles ne soient pas invalides, n'en fait pas nécessairement ou *ipso facto* des « *expenses* » de l'Organisation. Cela dépend de la manière dont il faut exactement entendre la notion d'*expense*. Pour donner un bref exemple, on pourrait dire (je discuterai plus loin du fond de cet argument) que, si les *expenditures* encourues dans l'exercice de fonctions que l'Organisation a le devoir d'accomplir en vertu de la Charte (telles que les fonctions ayant trait au maintien de la paix dont il s'agit dans la présente affaire) ont sans aucun doute le caractère d'*expenses*, les *expenditures* encourues dans l'accomplissement d'activités de nature purement facultative, c'est-à-dire que l'Organisation a la faculté d'entreprendre sans en avoir l'obligation positive, n'ont pas ce caractère, bien qu'elles puissent être des *expenditures* parfaitement légitimes. Donc, dans le second cas, on pourrait soutenir que, si l'Organisation décide d'entreprendre une activité de cette nature, elle doit avoir recours pour la financer aux contributions volontaires des États Membres ou à d'autres sources de recettes dont elle peut disposer¹ et qu'elle ne saurait imposer des contributions *obligatoires* aux termes du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte.

Pour donner un autre exemple, l'Organisation pourrait, sur l'invitation d'un ou plusieurs États Membres (comme cela peut se produire), entreprendre une activité ou assumer des fonctions tout à fait en dehors du domaine et du cadre normal de la Charte. Si cette action était entreprise avec le consentement de tous les États concernés, elle ne serait pas illicite; de même, les *expenditures* en résultant ne seraient pas invalides. Mais, par hypothèse, il ne s'agirait pas d'*expenditures* envisagées ou prévues dans la Charte. Donc, en dépit de leur « non-invalidité », elles ne sauraient être considérées au sens de l'article 17, paragraphe 2, comme des « *expenses* de l'Organisation » auxquelles tous les États Membres seraient obligés de contribuer, de quelque manière qu'ils aient voté lors de l'adoption des résolutions autorisant lesdites *expenditures*. A mon avis, les États Membres ne sauraient être tenus de contribuer aux *expenditures* encourues en dehors du domaine et du cadre de la Charte (même si elles ne sont pas en soi illicites) que s'ils donnent dans chaque cas leur consentement exprès. L'article 17, paragraphe

¹ Cela s'est en fait produit dans de nombreux cas — voir ci-dessus note 5.

invalidity" does not therefore, in my view, suffice *of itself* to give rise to an obligation to contribute to given expenditure as an expense of the Organization, irrespective of various other factors which I shall discuss in due course. The validity of the expenditure and the obligation to contribute to it are two distinct questions. Validity is a condition of the obligation: it is not necessarily a sufficient condition.

Equally, if the matter is looked at in a more general way, it is not the case that the *genus* "expense" can be simply equated with "expenditure" or "disbursement", i.e. anything that is in fact paid out. In the technical sense, and in the normal acceptance of the term, "expenses" are expenditures of a kind which, under private law, would be "recoverable". For instance, in contracts of employment, it is very usual to find a clause saying that the employee will receive such and such a salary, "plus expenses"; but it is well understood that this does not mean any and all *disbursements* or expenditures the employee may choose to make in the course of carrying out his functions, but only such as are reasonable and necessary, and have been incurred in the normal course of business. This is really inherent in the whole idea of an expense, and must be read into Article 17, paragraph 2, despite the absence of any express qualification; for after all, the Organization, by apportioning the expenditures concerned, is, in effect, seeking to recover them from the Member States.

Taking account of these considerations, an attempt can now be made to ascribe some content to the notion of "expenses of the Organization". The Court has declined to give any *definition* of this term. I agree that a definition as such is not called for, and would in any case be difficult. But short of a definition, I think it useful to indicate the main types of expenditures which, assuming them to be valid and legitimate, would fall within the normal conception of what constitutes an expense, and would therefore be "expenses of the Organization". Such expenditures would, it seems to me, include the following (I will simply indicate them without giving any reasons, as these are self-evident):

- A. All those expenditures, or categories of expenditures, which have normally formed part of the *regular* budget of the Organization, so that a settled practice (*pratique constante*) of treating them as expenses of the Organization has become established, and is tacitly acquiesced in by all Member States.
- B. *In so far as not already covered by head A :*
 - I. administrative expenditures;
 - II. expenditures arising in the course, or out of the performance by the Organization of its functions under the Charter ;

2, ne couvre pas en tant que tel ce genre de cas. Par conséquent la « non-invalidité » ne saurait, à mon avis, suffire *ipso facto* à faire naître une obligation de contribuer à une *expenditure* donnée à titre d'*expense* de l'Organisation, indépendamment de divers autres facteurs dont je traiterai en temps utile. La validité de l'*expenditure* et l'obligation d'y contribuer sont deux questions distinctes. La validité est une condition de l'obligation; ce n'en est pas nécessairement une condition suffisante.

De même, si l'on considère le problème d'une manière plus générale, le genre « *expense* » ne saurait être considéré comme le simple équivalent d'« *expenditure* » ou « déboursement », qui représente tout ce qui est en fait payé. Au sens technique et dans l'acception normale du terme, les « *expenses* » sont des *expenditures* qui seraient en droit privé de nature « recouvrable ». Ainsi il est très courant de trouver dans les contrats de travail une clause indiquant que l'employé recevra tel traitement « *plus expenses* »; mais il est bien entendu que cela ne signifie pas tous les déboursements ou *expenditures* que l'employé peut décider de faire dans l'exercice de ses fonctions, mais seulement ceux qui sont raisonnables et nécessaires et sont encourus dans le cadre normal de son activité. Cela est réellement inhérent à tout le concept d'*expenses* et cela doit être lu dans le paragraphe 2 de l'article 17 en dépit de l'absence de toute qualification expresse; car, après tout, l'Organisation, en répartissant les *expenditures* en question, cherche en fait à les recouvrer aux dépens des États Membres.

Tenant compte de ces considérations, nous pouvons maintenant essayer de donner un contenu à la notion d'« *expenses* de l'Organisation ». La Cour s'est refusée à donner une *définition* de cette expression. Je reconnais qu'il ne lui était pas demandé d'en produire une et que cela aurait en tout cas été difficile. Mais, sans aller jusqu'à donner une définition, je crois utile d'indiquer les principaux types d'*expenditures* qui, à supposer qu'elles soient valides et légitimes, relèveraient de la conception normale de ce qui constitue une *expense* et seraient par conséquent des « *expenses* de l'Organisation ». Il me semble que ces *expenditures* seraient les suivantes (je les citerai simplement sans indiquer les raisons, car celles-ci sont évidentes):

- A. Toutes les *expenditures* ou catégories d'*expenditures* qui ont normalement fait partie du budget ordinaire de l'Organisation, de sorte qu'une pratique constante de les traiter comme des *expenses* de l'Organisation s'est établie avec l'acquiescement tacite des États Membres.
- B. *Pour autant qu'elles ne relèvent pas de A ci-dessus :*
 - I. les *expenditures* administratives;
 - II. les *expenditures* encourues dans ou par suite de l'accomplissement par l'Organisation des fonctions que lui attribue la Charte;

- III. any payments which the Organization is legally responsible for making in relation to third parties; or which it is otherwise, as an entity, under a legal obligation to make; or is bound to make in order to meet its extraneous legal obligations.

In head B II however, the words "... arising ... out of the performance by the Organization of its functions under the Charter" conceal a difficulty which will be discussed in the last Section of this Opinion; and in any event these words do not include the case noticed above, where the Organization may, by invitation; engage in activities, or assume functions, outside the scope and framework of the Charter, even if, by reason of such invitation, no illegality arises. Action outside the Charter can well not involve any breach of general international law; and even if it otherwise would, may be validated in various ways. It does not thereby become *Charter* action, or the expense of it a Charter expense attributable to Member States.

VI

I come now to the third and last of the questions mentioned in the second paragraph of Section IV above, which is the one that has caused me the most difficulty in this case. It is not dealt with in the Opinion of the Court, because the Court has proceeded on the basis that once it is established that certain expenditures constitute "expenses of the Organization", it follows necessarily and automatically that every Member State is obliged to pay its apportioned share of these expenses *in all circumstances*. It can however, or it may be argued, that there are circumstances in which this would not be the case; and it seems to me essential to state, and to deal with this argument, if only to indicate how far and in what respects it is incorrect. Just as, in my view (see Section V), the notions of "validity" and "obligation to contribute" are not necessarily coincident, so also is it to me far from automatically self-evident that the notions of "expense" and "obligation to contribute" are *ipso facto* identical, though they are clearly closely related. I must therefore examine the matter.

Before coming to grips with this problem however, it is necessary to notice certain peculiarities about Article 17, paragraph 2, and to consider what is the exact role played by that provision in the financial set-up of the United Nations.

It is always a useful exercise when the interpretation of a given provision in the context of a whole instrument is in question, to consider what difference it would make if that provision did not figure in the instrument at all. It is only necessary to ask what the

- III. tout paiement que l'Organisation est juridiquement tenue de faire à des tiers; ou qu'elle est, à d'autres titres, dans l'obligation juridique de faire en tant que personne morale; ou qu'elle est tenue de faire en vue de satisfaire à ses obligations juridiques extérieures.

Mais *sub litt.* B II, les mots « ... encourues ... par suite de l'accomplissement par l'Organisation des fonctions que lui attribue la Charte » dissimulent une difficulté dont je traiterai dans la dernière section de la présente opinion; en tout cas, ces mots ne s'appliquent pas au cas que j'ai signalé ci-dessus et dans lequel l'Organisation, sur l'invitation qui lui en serait faite, entreprendrait des activités ou assumerait des fonctions en dehors du domaine et du cadre de la Charte, même en supposant que, du fait de l'invitation, il n'y aurait pas d'illégalité. Une action engagée en dehors du cadre de la Charte peut fort bien ne pas impliquer de violation du droit international général; et, même si cela était, elle pourrait être validée de diverses manières. Mais elle ne devient pas par là une action entreprise *en vertu de la Charte* et les dépenses y afférentes ne deviennent pas des *expenses* selon la Charte imputables aux États Membres.

VI

J'en viens à la troisième et dernière des questions mentionnées au second alinéa de la section IV ci-dessus; c'est celle qui m'a causé le plus de difficultés en l'espèce. Elle n'est pas abordée dans l'avis de la Cour, car celle-ci s'est fondée sur le principe que, dès lors qu'il est établi que certaines *expenditures* constituent des « *expenses* de l'Organisation », il s'ensuit nécessairement et automatiquement que tout État Membre est tenu d'en payer *dans tous les cas* la quote-part qui lui est assignée. Mais il est possible, ou il est permis, de dire qu'il y a des circonstances où tel ne serait pas le cas; il me semble donc essentiel de citer cet argument et d'en traiter, ne serait-ce que pour indiquer dans quelle mesure et sous quel rapport il est inexact. De même qu'à mon avis (voir section V) les notions de « validité » et d'« obligation de contribuer » ne coïncident pas nécessairement, il me semble qu'il est loin d'aller de soi et d'être évident que les notions d'« *expense* » et d'« obligation de contribuer » soient *ipso facto* identiques, bien qu'elles soient nettement très liées. Je dois donc examiner cette question.

Mais avant de l'aborder, il me faudra noter certaines particularités de l'article 17, paragraphe 2, et dégager son rôle exact dans le système financier des Nations Unies.

Il est toujours utile, lorsqu'il s'agit d'interpréter une disposition donnée dans le contexte de tout un acte, de se demander quelle différence cela ferait si cette disposition ne figurait pas dans l'acte. Il suffit de se demander quelle serait la situation si l'article 17,

position would have been if Article 17, paragraph 2, had not in fact been inserted in the Charter, in order to see at once that the obligation of Member States collectively to finance the Organization, by one means or another—the obligation of *principle* that is—cannot be dependent on the existence of Article 17, paragraph 2. It must in any case arise as a matter of inherent necessity. An Organization such as the United Nations cannot function without funds, and there is no other quarter from which, *as a matter of obligation* (and nothing short of obligation suffices) funds could come, except from the Member States themselves. Without finance, the Organization could not perform its duties. Therefore, even in the absence of Article 17, paragraph 2, a general obligation for Member States collectively to finance the Organization would have to be read into the Charter, on the basis of the same principle as the Court applied in the *Injuries to United Nations Servants* case, namely “by necessary implication as being essential to the performance of its [i.e. the Organization’s] duties”—(*I.C.J. Reports 1949*, at p. 182). Joining the Organization, in short, means accepting the burden and the obligation of contributing to financing it.

Clearly, the independent character of the financial obligation of Member States—the fact that it has a basis extraneous to Article 17, paragraph 2—considerably strengthens the view, first, that the obligation does exist, and secondly that it exists at least to the extent necessary to make the Organization workable. So much is scarcely open to doubt. What might however (and in my opinion, for reasons to be indicated, would) be open to controversy, is the exact nature and extent of that obligation, and how it is to be carried out. In this connection, the fact that Article 17, paragraph 2, does duly figure in the Charter is of importance; nevertheless the light in which this provision has to be looked at may be affected by the existence of the independent obligation of principle, and this aspect of the matter must now be considered.

Were it not for the records of the San Francisco Conference for the drafting of the Charter (to which I shall refer later) the correct interpretation of Article 17, paragraph 2, would be that it added nothing to the already existing inherent obligation, and went solely to the mechanics of the performance of that obligation. It is worded so as to assume or imply the basic obligation rather than to create or express one, as it would do if for instance it read “The expenses of the Organization shall be borne by the Members, *and shall be borne by them* as apportioned by the General Assembly”. The italicized phrase is not however there, with the result that Article 17, paragraph 2, is elliptical, and declaratory rather than constitutive of the basic obligation. Having regard to the independent foundation and inherent nature of the financial obligation of Member States, it would seem that the only real additional substantive effect of this provision (taken by itself and without reference to the *travaux*

paragraphe 2, n'avait pas été effectivement inséré dans la Charte, pour voir immédiatement que l'obligation des États Membres de financer collectivement l'Organisation d'une manière ou de l'autre — je veux dire l'obligation de *principe* — ne saurait dépendre de l'existence de l'article 17, paragraphe 2. Il s'agit en tout état de cause d'une nécessité inhérente. Une Organisation comme celle des Nations Unies ne saurait fonctionner sans recettes et celles-ci ne sauraient provenir à *titre d'obligation* (car rien moins qu'une obligation ne suffirait) d'une autre source que les États Membres eux-mêmes. Sans fonds, l'Organisation ne pourrait accomplir sa tâche. Par conséquent, même en l'absence du paragraphe 2 de l'article 17, il aurait fallu lire dans la Charte une obligation générale pour les États Membres de financer collectivement l'Organisation, et ce sur la base du principe que la Cour a déjà appliqué dans l'affaire relative à la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, c'est-à-dire « par une conséquence nécessaire en tant qu'essentiel[le] à l'exercice des fonctions » de l'Organisation (C. I. J. *Recueil* 1949, p. 182). En bref, l'adhésion à l'Organisation signifie l'acceptation de la charge et de l'obligation de contribuer à son financement.

Il est clair que le caractère indépendant des obligations financières des États Membres — le fait qu'elles se fondent sur une base étrangère au paragraphe 2 de l'article 17 — renforce considérablement l'opinion d'après laquelle l'obligation existe, et ce au moins dans la mesure nécessaire pour que l'Organisation soit viable. Jusque-là il n'y a guère de doute. Mais ce qui pourrait prêter à controverse (et ce qui, à mon avis, pour les motifs que j'indiquerai, prête à controverse) c'est la nature et la portée exacte de cette obligation et c'est la manière dont elle doit être remplie. A cet égard, le fait que le paragraphe 2 de l'article 17 figure dans la Charte est important; toutefois, l'angle sous lequel cette disposition doit être considérée peut être affecté par l'existence de l'obligation de principe indépendante, et c'est cet aspect de la question qui doit être maintenant examiné.

Ne seraient-ce les documents de la conférence de San Francisco pour la rédaction de la Charte (sur lesquels je reviendrai plus loin), l'interprétation correcte du paragraphe 2 de l'article 17 serait qu'il n'a rien ajouté à l'obligation inhérente déjà existante et qu'il vise uniquement le mode d'accomplissement de cette obligation. Il est rédigé de telle manière qu'il suppose ou sous-entend l'obligation fondamentale plutôt qu'il ne la crée ou ne l'exprime, ce qui aurait été le cas si, par exemple, il avait été ainsi conçu : « Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres *et elles sont supportées par ceux-ci* selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. » Mais les mots en italiques ne figurent pas dans le paragraphe 2 de l'article 17, ce qui le rend elliptique et déclaratif plutôt que constitutif de l'obligation fondamentale. Eu égard au fondement indépendant et à la nature inhérente des obligations financières des États Membres, il semblerait que le seul véritable effet substantiel sup-

préparatoires, as is the normal initial approach to any interpretative task) is to indicate the organ, namely the General Assembly, which is to decide on the *apportionment* of the expenses as between the Member States, and also to make it clear that these States must accept the apportionment so determined. This view of the effect of Article 17, paragraph 2, if that provision is considered *per se*, is further supported by the points mentioned in the footnote hereto⁸. Consequently it seems to me incorrect to say, as has sometimes been suggested, that the exercise of the power of apportionment by the Assembly creates the obligation. This is surely putting the cart before the horse. Apportionment is merely a condition precedent of the obligation having to be carried out. It quantifies the content of it; but the obligation itself is an antecedent one, and without it, the apportionment would lack legal effect, or would amount merely to an invitation to contribute the indicated share on a voluntary basis.

It follows, in my opinion, that there is a sufficient element of ambiguity about the exact intention and effect of Article 17, paragraph 2, to make its interpretation on the basis of the rule of the "natural and ordinary meaning" alone, unsatisfactory. In these circumstances it is permissible to have recourse to the preparatory work of the San Francisco Conference. Reference to this source indicates that the words "shall be borne by the Members as apportioned by the General Assembly", rather than some phrase such as "shall be allocated to the Members in such shares as the Assembly may determine", were deliberately employed with the object of ensuring that what was called "a clear statement of the obligations of Members to meet the expenses of the Organization" should be found in the Charter itself — (Document 194 in the Dossier supplied

⁸ Whereas no express provision was necessary in order to *create* a general liability of principle for Member States to bear the costs of the Organization, which would have existed in any case as a matter of inherent necessity, an express provision did have to be introduced in order to provide for the method of apportionment; and also to oblige Members to pay the share allocated to them, and not assert a right to pay a smaller share. Without an express provision on these points there would have been endless debate, and no organ of the United Nations would have been invested with any clear right of decision. In exactly the same way, the *first* paragraph of Article 17 is also essential, in order to make it clear that it is the Assembly, and not some other organ, such as the Security Council, which adopts the budget of the Organization. The lack of corresponding provisions in the Covenant of the former League of Nations led to great difficulties in the early years of the League, and eventually necessitated an amendment of the Covenant. A further indication that Article 17 is directly concerned with the mechanics of the obligation to contribute, rather than with the obligation itself, is afforded by the fact that it figures in Chapter IV of the Charter, which deals with the functions of the General Assembly. If the main purpose of the Article was to make clear the responsibility of Member States for bearing the costs of the Organization, it should have figured in some more general chapter, and not among the functions of the Assembly. Without reference to the San Francisco records, the deduction would be that the subject of the Article was the financial powers of the Assembly rather than (except indirectly) the obligations of Member States.

plémentaire de cette disposition (considérée en elle-même et sans référence aux travaux préparatoires, ce qui est la manière normale d'entamer une interprétation) soit d'indiquer quel organe, en l'espèce l'Assemblée générale, doit décider de la *répartition* des dépenses entre les États Membres et aussi d'énoncer clairement que lesdits États doivent accepter la répartition ainsi fixée. Cette conception de l'effet du paragraphe 2 de l'article 17, si on le considère en soi, est appuyée par les points mentionnés ci-dessous en note ⁸. Il me semble donc inexact de dire, comme cela a été parfois suggéré, que c'est l'exercice du pouvoir de répartition de l'Assemblée générale qui crée l'obligation. Cela est certainement mettre la charrue avant les bœufs. La répartition n'est qu'une condition préalable à l'exécution de l'obligation. Elle chiffre son contenu; mais l'obligation en soi est antérieure et, si elle n'existait pas, la répartition serait dépourvue d'effet juridique ou reviendrait purement et simplement à une prière de verser à titre volontaire la quote-part indiquée.

Il s'ensuit à mon avis qu'il y a suffisamment d'ambiguïté quant à l'intention et à l'effet exact du paragraphe 2 de l'article 17 pour rendre insatisfaisante une interprétation faite sur la seule base de la règle du « sens naturel et ordinaire ». Dans ces conditions, il est permis d'avoir recours aux travaux préparatoires de la conférence de San Francisco. En s'y référant, on voit que les mots « sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale » ont été délibérément employés plutôt qu'une formule telle que « sont réparties entre les Membres selon le barème fixé par l'Assemblée », afin que la Charte même contienne ce qui a été appelé « un clair exposé de l'obligation incombant aux membres de supporter les dépenses de l'Organisation » (doc. 194 du dossier adressé à la Cour par le Secrétaire général des Nations Unies,

⁸ Bien qu'aucune disposition expresse ne fût nécessaire pour *créer* une obligation générale de principe pour les États Membres de supporter les frais de l'Organisation, obligation qui aurait de toute façon existé à titre de nécessité inhérente, une disposition expresse devait être insérée pour prévoir une méthode de répartition; et aussi pour obliger les États Membres à payer la quote-part qui leur serait attribuée sans prétendre au droit de payer une part plus réduite. En l'absence d'une disposition expresse en la matière, il y aurait eu des discussions sans fin et aucun organe des Nations Unies n'aurait eu clairement le droit de prendre une décision. C'est exactement de la même manière que le paragraphe 1^{er} de l'article 17 est également essentiel pour indiquer clairement que le budget de l'Organisation est adopté par l'Assemblée générale et non par un autre organe tel que le Conseil de Sécurité. L'absence de dispositions correspondantes dans le Pacte de l'ancienne Société des Nations a créé de graves difficultés dans ses premières années et a fini par nécessiter un amendement au Pacte. Une autre preuve que l'article 17 vise directement le mécanisme de l'obligation de contribuer plutôt que l'obligation même ressort du fait que cet article fait partie du chapitre IV de la Charte, lequel traite des fonctions de l'Assemblée générale. Si l'objet principal de cet article était d'indiquer clairement la responsabilité incombant aux États Membres de supporter les frais de l'Organisation, il aurait figuré dans un chapitre de caractère plus général et non pas dans la section concernant les fonctions de l'Assemblée. Si l'on ne se référait pas aux documents de San Francisco, on en déduirait que cet article avait pour objet les pouvoirs financiers de l'Assemblée plutôt que les obligations des États Membres (si ce n'est de manière indirecte).

to the Court by the Secretary-General of the United Nations, pp. 9-13, *passim*)⁹. If the language used was not in fact very apt for the purpose of embodying such a "clear statement", the existence of the intention at any rate is clear, and for reasons which I shall presently give, it is important that there should be no doubt about that intention.

VII

I propose now to consider the difficulty I mentioned earlier—the question whether, if given expenditures are duly expenses of the Organization, an obligation for every Member State to contribute to them as apportioned arises in all circumstances. The core of the difficulty is how to reconcile the obligatory character of the liability to meet the expenses of the Organization with the non-obligatory character of many, indeed most, of the resolutions under which these expenses are incurred. To me, it has not seemed self-evident that Article 17, paragraph 2, on its actual wording, necessarily or automatically disposes of this difficulty; and unless it can be disposed of satisfactorily, the affirmative reply given to the question addressed to the Court must be less convincing than it ought to be.

There is clearly no problem in the case of *decisions* of the Security Council which, under Article 25 of the Charter, are binding on Member States, even on those Members of the Council which voted against them, and equally on those Members of the Assembly which, not being Members of the Council, *ex hypothesi* did not vote at all. Therefore, even in the absence of Article 17, paragraph 2, all these Member States would be obliged to meet the expenses of carrying such decisions out. But many Security Council resolutions only have a recommendatory intention and effect, and this is in principle also the case with most Assembly resolutions. If however a Member State has voted in favour of such a resolution, or, by abstaining, has not manifested opposition to it, it is reasonable to regard either of these attitudes, not indeed as involving any formal obligation for that Member State itself to carry out the resolution, operationally, but as indicating approval of, or at any rate tacit acquiescence in, its being carried out by those Member States which are ready to do so; and also (and quite apart from Article 17, paragraph 2) as implying willingness to contribute to the expenses of carrying it out—although as regards the effect of abstentions, it would be better to put the matter on the basis that a Member State which does not vote *against* a given resolution, can scarcely object if it is called upon to pay its share of the resultant expenses.

⁹ It is also clear from the records that the inappropriateness of putting the basic financial obligation of Member States amongst the functions of the Assembly was realized. It was apparently left there because no better place could be found for it.

pp. 9-13, *passim*)⁹. Si la rédaction choisie n'a pas été en fait très adéquate au but recherché, qui était d'obtenir « un clair exposé », il est en tout cas clair que telle était l'intention; et, pour les motifs que je vais maintenant indiquer, il importe qu'il n'y ait aucun doute quant à cette intention.

VII

Je me propose maintenant d'examiner la difficulté que j'ai mentionnée plus haut — la question de savoir si, dans le cas où des *expenditures* données sont dûment des *expenses* de l'Organisation, chaque État Membre est obligé en toutes circonstances d'y contribuer selon sa quote-part. Le nœud de la difficulté est de savoir comment réconcilier le caractère obligatoire de la responsabilité de subvenir aux *expenses* de l'Organisation avec le caractère non obligatoire de beaucoup, et même de la plupart, des résolutions conformément auxquelles ces *expenses* ont été faites. Il ne me paraît pas du tout évident que le paragraphe 2 de l'article 17, tel qu'il est rédigé en fait, tranche nécessairement ou automatiquement cette difficulté; et, si elle n'est pas résolue de façon satisfaisante, la réponse affirmative donnée à la question soumise à la Cour sera moins convaincante qu'elle ne devrait l'être.

Il est clair qu'il ne se pose aucun problème dans le cas de *décisions* du Conseil de Sécurité qui, aux termes de l'article 25 de la Charte, sont obligatoires pour les États Membres, et même pour les Membres du Conseil qui ont voté contre, ainsi que pour les Membres de l'Assemblée qui, n'étant pas Membres du Conseil, n'ont, par hypothèse, pas voté du tout. Ainsi, même en l'absence du paragraphe 2 de l'article 17, tous ces États Membres seraient soumis à l'obligation de couvrir les *expenses* résultant de l'exécution de ces décisions. Mais de nombreuses résolutions du Conseil de Sécurité n'ont que l'intention et l'effet d'une recommandation, et c'est en principe aussi le cas de la plupart des résolutions de l'Assemblée. Si toutefois un État Membre a voté en faveur d'une telle résolution ou, en s'abstenant, n'a pas manifesté son opposition, il est raisonnable dans les deux cas de considérer cette attitude non pas vraiment comme entraînant une obligation formelle pour cet État Membre d'exécuter matériellement la résolution, mais comme indiquant qu'il approuve son exécution par les États Membres qui sont prêts à s'en charger, ou du moins qu'il y donne son accord tacite; et également (tout à fait indépendamment du paragraphe 2 de l'article 17) comme impliquant qu'il est prêt à participer aux *expenses* dues à l'exécution de la résolution — bien qu'en égard à l'effet des abstentions il serait préférable de dire qu'un État Membre qui n'a

⁹ Il résulte également des documents que l'on n'ignorait pas qu'il était inapproprié de placer l'obligation financière fondamentale des États Membres parmi les fonctions de l'Assemblée. Elle y est apparemment restée parce que l'on n'a pas pu trouver d'emplacement meilleur.

Similar considerations can hardly apply to the case of a vote which does go to the length of being cast against the resolution concerned—a resolution which is in any case purely recommendatory. Certainly it would seem at first sight an odd position that a Member State which is not itself bound to carry out such a resolution, and which has manifested disapproval of its being carried out at all by anyone, should nevertheless be legally obliged to contribute to the expenses of executing it. Here therefore is a case in which, in order to justify the conclusion that a Member State in this position is nevertheless bound to contribute its apportioned share, reliance on the inherent obligation of Member States to meet the costs of the Organization might not be sufficient; for that obligation is an obligation of principle only. It would not necessarily extend to or cover every case. A Member State which had voted against a resolution having only a recommendatory effect could, in the absence of express language figuring, or to be deemed to figure, in the Charter itself, very plausibly argue that the obligation did not exist for it in the particular case, especially with reference to certain types of activities—(see Section VIII below). It is therefore important that the records of the San Francisco Conference—even if the language used for the purpose was not particularly felicitous—do indicate that the intention to impose a definite financial obligation on Member States was there. Looking at the matter as a whole, I think that (with the possible exception of the class of case considered in Section VIII below) this intention must be deemed to have extended to covering the payment by Member States of their apportioned shares, irrespective of how their votes were cast on any given occasion, at any rate as regards all the essential activities of the Organization, and even if they have no formal legal obligation to join in carrying out the activities to which the given expenditures relate. (In the case of inessential activities, the position is more complicated, and I consider this in the final section of this Opinion.)

In reaching this conclusion, it is material to take account of the following factor: those who framed the Charter deliberately broke away from the fundamental voting rule of the former League of Nations (unanimity—see Article 5, paragraph 1, of the League Covenant), and they adopted for the United Nations a majority voting rule. In an Organization which has never numbered much less than 50-60 Member States, and now numbers over 100, no other rule than a majority one would be practicable. But a majority voting rule is meaningless unless, although the States of the minority are not formally bound as regards their own action, they at least cannot prevent or impede the action decided on from being carried out

pas voté *contre* une certaine résolution peut difficilement émettre des objections lorsqu'on lui demande de payer sa part des *expenses* qu'elle entraîne.

Mais ce qui précède s'applique difficilement au cas où un vote va effectivement jusqu'à s'opposer à la résolution en cause — résolution qui a de toute façon un caractère de pure recommandation. Certes, il paraît à première vue étrange qu'un État Membre, qui de toute façon n'est pas obligé d'exécuter la résolution et qui a manifesté sa désapprobation de la voir exécutée par qui que ce soit, soit cependant juridiquement tenu de contribuer aux *expenses* de son exécution. Nous avons donc ici un cas où, pour justifier la conclusion qu'un État Membre se trouvant dans cette situation est cependant tenu de payer sa quote-part, il se peut qu'il ne soit pas suffisant d'invoquer l'obligation inhérente à la qualité de Membre de subvenir aux frais de l'Organisation; car cette obligation n'est qu'une obligation de principe. Elle ne s'étend pas nécessairement à tous les cas et ne les couvre pas tous. L'État Membre qui a voté contre une résolution ayant simplement effet de recommandation pourrait, à défaut d'une disposition expresse de la Charte ou d'une disposition présumée y figurer, soutenir très plausiblement que l'obligation n'existait pas pour lui dans le cas particulier, surtout en ce qui concerne certaines catégories d'activités (voir section VIII ci-dessous). Il est donc important de constater que les documents de la conférence de San Francisco — même si le langage utilisé en l'occurrence n'est pas très heureux — indiquent bien l'intention d'imposer une obligation financière déterminée aux États Membres. En considérant la question dans son ensemble, je pense (à l'exception peut-être de la catégorie de cas examinée plus loin à la section VIII) qu'il faut considérer cette intention comme s'étendant au paiement par les États Membres de leur quote-part, indépendamment de leurs votes dans chaque cas donné, du moins en ce qui concerne toutes les activités essentielles de l'Organisation, et même si ces États Membres ne sont pas formellement obligés en droit de participer à l'exécution des activités qui entraînent les dépenses en question. (La situation est plus compliquée lorsqu'il s'agit d'activités non essentielles, et j'examinerai ce point dans la dernière section de cette opinion.)

Pour arriver à cette conclusion il y a lieu de tenir compte du facteur suivant: les auteurs de la Charte ont délibérément rompu avec la règle fondamentale de vote de l'ancienne Société des Nations (l'unanimité — voir paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte) et ont adopté pour les Nations Unies la règle du vote majoritaire. Dans une Organisation qui n'a jamais compté moins de cinquante à soixante États Membres, et qui en compte maintenant plus de cent, aucune règle autre que celle de la majorité n'est praticable. Mais une règle de majorité n'a de sens que si les États de la minorité, bien que n'étant pas formellement liés en ce qui concerne leur propre action, sont au moins tenus de ne pas empêcher ou prévenir l'exécution

aliunde. This they obviously could do if they had a species of veto, the exercise of which, through the refusal to contribute financially, would enable them to prevent or seriously impede the action concerned.

The same conclusion can be reached in another way, for if there is, on the one hand, a general position under the Charter according to which certain resolutions have no formally obligatory character—doubly not so for those who vote against them—there is also, on the other hand, a special provision, Article 17, paragraph 2, obliging Member States to contribute to the cost of carrying these resolutions out, in so far as these costs duly rank as expenses of the Organization. To this situation the rule *generalia specialibus non derogant* must apply, so that in spite of the general element of non-obligation under these resolutions, the special obligation to contribute to the expenses incurred in carrying them out prevails, and applies even to Member States voting against. There is in short no substantive conflict.

This position was aptly compared, by one of the representatives of Governments at the oral hearing, to that of a member of the public who cannot be compelled physically to join in constructing a public edifice but can, through the medium of ordinary taxation, be made to contribute to the cost of having it constructed by others. Another comparison, perhaps even closer, would be that of membership of a club. If the Committee or governing body of a club decides to acquire additional premises, or to extend the club's activities, or otherwise to increase expenditure, and this necessitates raising the annual subscription, or in some other manner involves financial liabilities for members, and this decision is ratified by a general meeting of the members, the latter, irrespective of how they voted, must pay accordingly, or resign their membership.

VIII

I have mentioned the existence of a class of case to which, possibly, the foregoing considerations would not apply, and regarding which there may be room for some real doubt whether any financial obligation can arise, at least for Member States voting against the resolution concerned in any given case. In the normal case, a resolution provides for certain action to be taken by the Organization, either through such of the Member States as are willing to participate, or through the medium of the Secretary-General or of some other agent or agency. In these cases, despite the obligation to contribute to the resultant expenses, the resolution retains its fundamentally non-obligatory character; for if the Member States are obliged to contribute financially, they are not

aliunde de l'action décidée. Elle pourrait évidemment le faire si elle disposait d'une sorte de veto dont l'exercice, marqué par le refus de contribuer financièrement, lui permettrait de prévenir ou de gêner sérieusement l'action en cause.

On peut arriver à cette même conclusion d'une autre façon, car, s'il existe d'une part une position générale dans le cadre de la Charte selon laquelle certaines résolutions n'ont pas un caractère formellement obligatoire — et ce d'autant moins pour les Membres qui ont voté contre — il existe également d'autre part une disposition spéciale, le paragraphe 2 de l'article 17, qui oblige les États Membres à contribuer aux frais de l'exécution de ces résolutions, pour autant que ces frais font dûment partie des *expenses* de l'Organisation. Le principe *generalia specialibus non derogant* doit s'appliquer à cette situation, si bien qu'en dépit de l'élément général de non-obligation caractéristique de ces résolutions, l'obligation spéciale de contribuer aux dépenses dues à leur exécution prédomine et s'applique même aux États Membres qui ont voté contre. En bref, il n'y a pas de conflit quant au fond.

Cette situation a été très justement comparée, au cours de la procédure orale, par l'un des représentants des gouvernements à celle d'un citoyen qu'on ne peut contraindre physiquement à participer à la construction d'un édifice public, mais qui est contraint au moyen des charges fiscales ordinaires de contribuer aux frais de la construction par d'autres. Une comparaison peut-être encore plus exacte serait celle des membres d'un club. Si le comité ou l'organisme directeur du club décide d'agrandir les locaux, d'étendre les activités du club ou d'augmenter les *expenditures* de quelque autre façon, que cela nécessite une augmentation des cotisations annuelles ou implique d'une façon ou d'une autre des responsabilités financières plus grandes pour les membres et que la décision est ratifiée par l'assemblée générale des membres, ces derniers, quel qu'ait été leur vote, doivent payer en conséquence ou démissionner.

VIII

J'ai mentionné l'existence d'une catégorie de cas auxquels ce qui précède ne s'applique peut-être pas et au sujet desquels on peut vraiment se demander s'il y a obligation financière, du moins pour les États Membres qui ont voté contre la résolution en cause dans chaque cas particulier. Dans un cas normal, une résolution prévoit que certaines mesures doivent être prises par l'Organisation, soit par ceux des États Membres qui sont d'accord d'y participer, soit par l'intermédiaire du Secrétaire général ou d'un autre agent ou organisme. Dans ces cas là, en dépit de l'obligation de participer aux *expenses* qui en résultent, la résolution garde son caractère fondamentalement non obligatoire, car, si les États Membres sont tenus de contribuer financièrement, ils ne sont pas tenus de parti-

obliged to participate in the operational carrying out of the substantive activities provided for in the resolution. Where however the "action" to be taken under the resolution consists *solely* of provision for making a payment or financial contribution (e.g. for some purpose of aid or relief), so that the making of this payment or contribution is not merely a means to an end—viz. enabling the resolution to be carried out—but the end itself, and the sole object of the resolution, it is evident that if the payment or contribution concerned is to be treated as one to which even Member States which voted against the resolution must contribute by reason of Article 17, paragraph 2, the resolution acquires in practice a wholly obligatory character—since it does one thing only, and Member States are bound, or would be bound, to do or contribute to doing that one thing. In this connexion, it is significant that the actual *practice* of the Assembly (and the Court has drawn considerable inspiration from this source), has been to finance expenditures falling within this class of case, mainly by calling for *voluntary* contributions from Member States. Examples are the activities (or most of them) for which budgetary provision is made under such heads as those of "Trust Funds" and "Special Accounts"—for instance the U.N. Special Fund, UNKRA, UNSCO, EPTA, UNRWA, UNICEF, the U.N. Fund for the Congo, and the U.N. Congo Famine Fund. No doubt special considerations applied in some of these cases; still, the fact remains that contributions were not claimed as a matter of actual obligation.

The same point arises in another way, in relation to head B II in the list of expenditures ranking as expenses of the Organization given at the end of Section V above. What expenditures precisely should this head B II be regarded as covering? There are broadly two main classes of functions which the Organization performs under the Charter—those which it has a duty to carry out, and those which are more or less permissive in character. Peace-keeping, dispute-settling and, indeed, most of the political activities of the Organization would come under the former head; many of what might be called its social and economic activities might come under the latter. Expenses incurred in relation to the first set of activities are therefore true expenses, which the Organization has no choice but to incur in order to carry out a duty, and an essential function which it is bound to perform. Therefore the principle enunciated by the Court in the *Injuries to United Nations Servants* case, and mentioned earlier, applies: the Organization "must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties" (citation on p. 208 above). Even without Article 17, paragraph 2, the Organization could require Member States to contribute to these expenses.

ciper à l'exécution matérielle des activités concrètes prévues par la résolution. Mais là où l'« action » à entreprendre conformément à la résolution consiste *uniquement* en une disposition en vue du paiement ou d'une contribution financière (par exemple aux fins d'aide ou de secours), en sorte que le paiement ou la contribution n'est pas seulement un moyen pour atteindre un but — c'est-à-dire pour permettre l'exécution de la résolution — mais un but en soi et l'objet unique de la résolution, il est évident que, si le paiement ou la contribution en question doit être considéré comme une *expense* à laquelle même les États Membres qui ont voté contre la résolution doivent contribuer en vertu du paragraphe 2 de l'article 17, la résolution acquiert en pratique un caractère absolument obligatoire — puisqu'elle n'a qu'un seul objet et que les États Membres sont tenus, ou seraient tenus, de faire cette seule chose ou d'y contribuer. A cet égard il est significatif que la *pratique* effective de l'Assemblée (et la Cour s'est largement inspirée de cette source) a été de financer les *expériences* rentrant dans cette catégorie de cas en faisant surtout appel aux États Membres pour qu'ils versent des contributions *volontaires*. C'est le cas des activités pour lesquelles (ou pour la plupart desquelles) les dispositions budgétaires figurent sous des rubriques telles que « *trust funds* » et « fonds spéciaux » — par exemple le Fonds spécial des Nations Unies, l'UNKRA, l'UNSCO, le PEAT, l'UNRWA, le FISE, le Fonds de l'ONU pour le Congo et le Fonds de l'ONU contre la famine au Congo. Certes, il y a des considérations spéciales dans certains de ces cas; mais il n'en reste pas moins que les contributions ne sont pas réclamées à titre obligatoire.

La même question se présente d'une autre façon à propos de la rubrique B II de la liste des *expériences* comptant comme *expenses* de l'Organisation que l'on trouve à la fin de la section V ci-dessus. Quelles sont exactement les *expériences* entrant dans cette catégorie B II? D'une façon générale, il existe deux catégories principales de fonctions que l'Organisation exerce selon la Charte — celles qui ont un caractère obligatoire et celles qui ont un caractère plus ou moins facultatif. Le maintien de la paix, le règlement des conflits et même la plupart des activités politiques de l'Organisation entrent dans la première catégorie; presque tout ce qu'on peut appeler ses activités sociales et économiques entrent dans la seconde. Les *expenses* encourues pour la première catégorie d'activités sont donc des *expenses* réelles que l'Organisation doit obligatoirement encourir pour exécuter un devoir et une fonction essentielle qu'elle est tenue d'accomplir. Le principe énoncé par la Cour dans l'avis concernant la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* mentionné plus haut s'applique donc: l'Organisation « doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci » (cité p. 208 *supra*). Même si le para-

It is less clear that any similar power exists to require Member States to meet the costs incurred in performing merely permissive activities carried out under non-binding resolutions. There certainly would be no such power without Article 17, paragraph 2—at least not as regards Member States which voted against the resolution giving rise to the expenditure concerned; and even with the assistance of Article 17, the position is not entirely clear. There is a definite distinction, inasmuch as where the activities involved are such as the Organization has a duty to carry out, non-contribution by a Member State would be fundamentally inconsistent with that State's membership, as being calculated to prevent or gravely impede the performance by the Organization of an essential function. Where the costs of permissive, or non-essential activities are concerned, there is no correspondingly clear-cut inconsistency, and there must remain a question whether, in this type of case, Article 17, paragraph 2, is sufficient to give rise to a financial obligation *for the dissenting voter*. If it is sufficient, then it would follow that, in theory at least, the Assembly could vote enormous expenditures, and thereby place a heavy financial burden even on dissenting States, and as a matter of obligation even in the case of non-essential activities. This would be reading a lot into such a provision as Article 17, paragraph 2. In this connexion, it must be borne in mind that, if a two-thirds majority is required for the adoption of financial resolutions, the present scales of apportionment cause a major part of the resulting contributions to fall on a comparatively small minority of the Member States. As has already been mentioned, the existence here of a genuine difficulty seems to have been recognized in practice within the Organization, inasmuch as the cost of a large part of these permissive activities is met from voluntary contributions¹⁰.

To set against these considerations, there is the fact that it would not be easy to draw a hard and fast line between necessary, essential and obligatory functions of the Organization, on the one hand, and merely optional, non-essential and permissive ones on the other. Changing concepts also are involved. Today, the humanitarian and aid-giving functions of the Organization are, if less imperative,

¹⁰ I have already given it as my view (see Section V above) that no financial obligation arises where the Organization acts outside the ambit of the Charter, even if (because it has been invited to do so, and confines its action to consenting States) no illegality is involved. But in these cases, the lack of obligation derives not so much from the casting of a contrary vote, as from the fact that, in my opinion, the expenditures involved would not properly speaking be "expenses of the Organization" within the meaning of Article 17, paragraph 2, at all.

graphe 2 de l'article 17 n'existait pas, l'Organisation pourrait exiger des États Membres qu'ils contribuent à ces *expenses*.

L'existence d'un pouvoir du même ordre permettant à l'Organisation d'exiger que les États Membres participent aux frais encourus dans l'exécution d'activités ayant un caractère simplement facultatif aux termes de résolutions non obligatoires est moins claire. Sans l'article 17, paragraphe 2, il n'y aurait certainement aucun pouvoir de ce genre — du moins à l'égard des États Membres qui votent contre la résolution entraînant l'*expenditure* en question; même si l'on recourt à l'article 17, la situation n'est pas absolument claire. Il existe une distinction nette pour autant que, si les activités en question sont celles que l'Organisation a le devoir d'assumer, le refus d'un État Membre d'y contribuer serait fondamentalement incompatible avec la qualité de Membre de l'Organisation, car il pourrait apparaître que ce refus vise à empêcher ou à contrarier dangereusement l'action de l'Organisation dans l'accomplissement d'une de ses fonctions essentielles. Lorsqu'il s'agit de frais entraînés par des activités facultatives ou non essentielles, il n'y a pas d'incompatibilité bien définie correspondante et il reste à savoir si, dans cette catégorie de cas, le paragraphe 2 de l'article 17 suffit à créer une obligation financière pour l'*État Membre ayant voté contre*. Dans l'affirmative, il en découlerait, en théorie du moins, que l'Assemblée générale pourrait voter des *expenditures* énormes, imposant ainsi une lourde charge financière même aux États ayant voté contre et lui donnant un caractère obligatoire même dans le cas d'activités non essentielles. Ce serait là une interprétation très extensive de la disposition du paragraphe 2 de l'article 17. A cet égard, il faut retenir que, même si les résolutions financières doivent être adoptées à la majorité des deux tiers, l'actuelle répartition des quotes-parts impose la majeure partie des contributions à une minorité relativement restreinte d'États Membres. Ainsi que je l'ai déjà mentionné, il existe sur ce point une difficulté véritable qui semble avoir été reconnue en pratique au sein de l'Organisation, pour autant que les frais entraînés par une grande part de ces activités facultatives sont couverts par des contributions volontaires¹⁰.

A l'encontre de ces considérations, on peut avancer qu'il ne serait pas facile de distinguer de façon nette et constante entre les fonctions nécessaires, essentielles et obligatoires de l'Organisation d'une part et les fonctions simplement facultatives et non essentielles d'autre part. Il s'agit aussi de notions qui changent. Aujourd'hui, les fonctions humanitaires et d'assistance de l'Organisation

¹⁰ J'ai déjà dit que j'estimais (voir section V ci-dessus) qu'il n'y avait pas obligation financière lorsque l'Organisation agissait hors du domaine de la Charte, même s'il n'y avait pas illégalité (l'Organisation ayant été invitée à agir ainsi et limitant son action aux États consentants). Mais, dans ces cas, l'absence d'obligation dérive moins d'un vote contraire que du fait que les *expenditures* en cause ne sont pas, à mon avis, des « *expenses* de l'Organisation » à proprement parler au sens du paragraphe 2 de l'article 17.

hardly less important than its political functions, and may well contribute materially, or even be essential, to the success of the latter.

For the purposes of the present Request it is not necessary to express any final view about these points, but I have thought it useful to draw attention to them. There is moreover at least one case of this kind as to which I feel no doubt about the obligation to contribute, irrespective of how a Member State's vote has been cast. It has been suggested by some of those who deny all validity to peace-keeping activities organized by the Assembly, that (on the analogy, as I suppose, of the well-known Prize Law doctrine of "infection") even *civil* expenditures in the nature of technical assistance, famine relief, etc., given to any country contemporaneously and in connexion with such peace-keeping activities (as is the case under some of the resolutions now involved) become, by a process of association, "tainted", as it were, with the same invalidity as is alleged to exist for the peace-keeping activities themselves. I take a view which is the exact antithesis of this, and applies the doctrine of "infection" in reverse. Even if it should be the case (and on this I do not express any final view) that there is no positive obligation to contribute to the expenses of carrying out social and economic activities of a permissive character (except for Member States supporting or not opposing the activity concerned), I consider that where such an activity is closely connected with, arises out of, and, in short, is basically part of a peace-keeping endeavour, and necessary for, or directly contributory to the success of that endeavour, the activity in question takes on the nature of an essential activity, the expenses of which are expenses of the Organization to which all Member States are bound to contribute, irrespective of their votes.

Consequently, my concurrence in the Opinion of the Court extends no less to the civil than to the military expenditures incurred under the Resolutions specified in the Request.

(Signed) G. G. FITZMAURICE.

ne sont guère moins importantes que ses fonctions politiques, même si elles sont moins impératives, et elles peuvent bien contribuer matériellement au succès de ces dernières ou même en être un élément essentiel.

Aux fins de la présente requête, il n'y a pas lieu d'exprimer une opinion définitive sur ces points, mais j'ai pensé qu'il serait utile de les signaler à l'attention. De plus, il existe au moins un cas de ce genre où l'obligation de contribuer me paraît incontestable, quel que soit le vote de l'État Membre. Parmi ceux qui contestent toute validité aux activités visant au maintien de la paix organisées par l'Assemblée générale, certains ont avancé (par analogie, je pense, avec la doctrine traditionnelle de l'infection hostile en matière de prises) que les *expenditures civiles* présentant les caractères de l'assistance technique, des secours en cas de famine, etc., accordés à un pays quelconque à la même époque et en rapport avec les activités relatives au maintien de la paix (comme c'est le cas d'après certaines résolutions en cause ici) deviennent à leur tour, par un processus d'association, « entachées » de la même invalidité que celles qu'on invoque à propos des activités visant au maintien de la paix elles-mêmes. Je souscris à l'opinion exactement contraire et applique la doctrine de l'« infection » en sens inverse. Même s'il n'existait pas (et je n'exprime pas d'opinion définitive sur ce point) d'obligation positive de contribuer aux *expenses* concernant la mise en œuvre d'activités sociales et économiques de caractère facultatif (sauf pour les États Membres qui appuient l'activité en question ou qui ne s'y opposent pas), j'estime que, lorsqu'une telle activité se rattache étroitement à une entreprise visant au maintien de la paix ou qu'elle en découle, ou en un mot qu'elle en est un des éléments fondamentaux, ou qu'elle est nécessaire au maintien de la paix ou contribue directement au succès de cette tentative, l'activité en question prend le caractère d'une activité essentielle et les *expenses* qu'elle entraîne sont des *expenses* de l'Organisation auxquelles tous les États Membres sont tenus de contribuer, quel qu'ait été leur vote.

Par conséquent, je partage l'avis de la Cour tant en ce qui concerne les *expenditures civiles* qu'en ce qui concerne les *expenditures militaires* encourues aux termes des résolutions mentionnées dans la requête.

(Signé) G. G. FITZMAURICE.