

CERTAINES DÉPENSES DES NATIONS UNIES (CHARTRE, ART. 17, PAR. 2)

Avis consultatif du 20 juillet 1962

La question de certaines dépenses des Nations Unies (paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte), avait été posée à la Cour, pour avis consultatif, par une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1961.

Par 9 voix contre 5, la Cour a déclaré que les dépenses autorisées par certaines résolutions de l'Assemblée générale énumérées dans la demande d'avis, relatives aux opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient entreprises en exécution de résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, également énumérées dans la demande, étaient des "dépenses de l'Organisation" au sens du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies.

Sir Percy Spender, sir Gerald Fitzmaurice et M. Morelli, juges, joignent à l'avis de la Cour les exposés de leur opinion individuelle. MM. Winiarski, président, Basdevant, Moreno Quintana, Koretsky et Bustamante y Rivero, juges, joignent à l'avis de la Cour les exposés de leur opinion dissidente.

*
* *

Dans son avis, la Cour, rappelant d'abord qu'on avait fait valoir qu'elle devait se refuser à donner un avis la question posée étant d'ordre politique, a déclaré qu'elle ne saurait attribuer un caractère politique à une requête qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'interprétation d'une disposition conventionnelle. A ce propos, rappelant les principes antérieurement énoncés par la CPIJ dans l'avis consultatif relatif au *Statut de la Carélie orientale* et par elle-même dans les avis consultatifs sur l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie (première phase)* et les *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requête contre l'UNESCO*, la Cour a constaté qu'elle ne voyait aucune "raison décisive" de ne pas donner l'avis consultatif que l'Assemblée générale lui demandait.

*
* *

La Cour a ensuite pris en considération l'opinion selon laquelle il fallait tenir compte du rejet d'un amendement français à la demande d'avis consultatif. Cet amendement tendait à ce que la Cour donnât un avis sur le point de savoir si les dépenses relatives aux opérations en question avaient été "décidées conformément aux dispositions de la Charte".

Sur ce point, la Cour fait remarquer que le rejet de l'amendement français ne constituait pas une injonction pour elle d'avoir à écarter l'examen de la question de savoir si certaines dépenses avaient été "décidées conformément aux dispositions de la Charte" et si elle

croyait opportun de l'aborder. La Cour ne saurait non plus admettre que le rejet de l'amendement français eût aucune influence sur le point de savoir si l'Assemblée générale avait voulu l'empêcher d'interpréter l'Article 17 à la lumière des autres articles de la Charte, c'est-à-dire dans le contexte de l'ensemble du traité.

*
* *

Passant alors à l'examen de la question posée, la Cour constate qu'elle comporte une interprétation du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte et que le premier point est celui de l'identification des "dépenses de l'Organisation".

Le texte du paragraphe 2 de l'Article 17 mentionne "les dépenses de l'Organisation" sans en donner de définition plus précise. L'interprétation du mot "dépenses" a été liée au mot "budget" qui se trouve au paragraphe 1 de cet article et il a été soutenu que dans les deux cas l'adjectif qualificatif "ordinaire" ou "administratif" devait être sous-entendu. Selon la Cour, ceci ne serait possible que si cette qualification devait découler nécessairement des dispositions de la Charte considérée dans son ensemble.

En ce qui concerne le mot "budget" au paragraphe 1 de l'Article 17, la Cour constate que la distinction entre les "budgets administratifs" et les "budgets opérationnels" n'a pas échappé aux rédacteurs de la Charte puisqu'au paragraphe 3 du même article il est prévu que l'Assemblée générale "examine les budgets administratifs" des institutions spécialisées : si les rédacteurs avaient voulu limiter l'application du paragraphe 1 au budget administratif des Nations Unies elles-mêmes, le mot "administratif" aurait été inclus au paragraphe 1 aussi bien qu'au paragraphe 3. En fait, la pratique de l'Organisation a, dès l'origine, compris dans le budget des rubriques qui ne relevaient d'aucune des définitions du "budget administratif" qui avaient été proposées. L'Assemblée générale a constamment inclus dans les résolutions concernant le budget annuel des dispositions touchant "des dépenses imprévues et extraordinaires" entraînées par les actions visant au "maintien de la paix et de la sécurité". Tous les ans, de 1947 à 1959, les résolutions concernant ces dépenses imprévues et extraordinaires ont été adoptées sans vote contraire, sauf en 1952, 1953 et 1954, du fait que, ces années-là, la résolution comprenait un point sujet à controverse — les décorations pour les combattants des Nations Unies en Corée. Enfin, en 1961, le rapport du Groupe de Travail des Quinze pour l'examen des procédures administratives et budgétaires de l'Organisation constate l'adoption sans opposition d'une déclaration d'après laquelle "les enquêtes et les opérations d'observation que l'Organisation entreprend pour empêcher une agression éventuelle devaient être finan-

cées au moyen du budget ordinaire de l'ONU". Prenant ces faits en considération, la Cour conclut que rien ne permet de sous-entendre dans le paragraphe 1 de l'Article 17 un mot limitant ou qualifiant le mot "budget".

*
* *

Passant au paragraphe 2 de l'Article 17, la Cour remarque qu'à première vue le terme "dépenses de l'Organisation" signifie toutes les dépenses et non pas seulement un certain type de dépenses qui pourrait s'appeler "dépenses ordinaires". Constatant que l'étude d'autres sections de la Charte montre la variété des dépenses qui doivent inévitablement rentrer dans la catégorie des "dépenses de l'Organisation", la Cour ne voit aucune base pour contester la légalité de la pratique constante qui consiste à inclure de telles dépenses dans les sommes inscrites au budget que l'Assemblée générale répartit parmi les Membres conformément à l'autorité qu'elle détient de l'Article 17, paragraphe 2.

*
* *

Examinant ensuite l'Article 17 au point de vue de la place qu'il occupe dans la structure générale et l'économie de la Charte, la Cour constate que le but général de cet article est l'attribution du pouvoir de contrôle sur les finances de l'Organisation et la répartition des quotes-parts des dépenses de celle-ci. Répondant à l'argument d'après lequel les dépenses qui résultent des opérations pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ne sont pas des "dépenses de l'Organisation" au sens de l'Article 17, paragraphe 2 de la Charte puisqu'elles relèvent exclusivement du Conseil de sécurité et plus particulièrement d'accords négociés en vertu de l'Article 43 de la Charte, la Cour constate qu'aux termes de l'Article 24 la responsabilité du Conseil de sécurité en la matière est "principale" et non exclusive. La Charte indique très clairement que l'Assemblée générale doit aussi s'occuper de la paix et de la sécurité internationales. En vertu du paragraphe 2 de l'Article 17, elle a le pouvoir de répartir les dépenses entre les Membres, ce qui crée pour ceux-ci l'obligation de supporter la quote-part des dépenses qui leur incombe. Lorsque ces dépenses comprennent des frais pour le maintien de la paix et de la sécurité qui ne sont pas couverts par d'autres ressources, c'est l'Assemblée générale qui a l'autorité pour répartir ces frais entre les Membres. Aucune des dispositions fixant les fonctions et pouvoirs respectifs du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale ne justifie l'idée que cette répartition exclut des pouvoirs de l'Assemblée générale celui de prévoir le financement des mesures destinées au maintien de la paix et de la sécurité.

Répondant à l'argument d'après lequel, en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, le pouvoir budgétaire de l'Assemblée générale est limité par le paragraphe 11 aux termes duquel "toute question [se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales] qui appelle une *action* est renvoyée au Conseil de Sécurité par l'Assemblée générale avant ou après discussion", la Cour estime que l'action dont parle ce texte est une action coercitive. Dans ce contexte, le mot "action" doit signifier l'action qui est uniquement de la compétence du Conseil de sécurité, c'est-à-dire celle dont il est fait mention au Chapitre VII de la Charte : "Action en cas de menace contre la paix,

de rupture de la paix et d'acte d'agression". Si l'interprétation du mot "action" au paragraphe 2 de l'Article 11 voulait dire que l'Assemblée ne peut faire que des recommandations de caractère général concernant, dans l'abstrait, la paix et la sécurité et non pas relative à des cas particuliers, ce paragraphe n'aurait pas prévu que l'Assemblée générale puisse faire des recommandations sur des questions dont elle aurait été saisie par un Etat ou par le Conseil de sécurité. En conséquence, la dernière phrase du paragraphe 2 de l'Article 11 n'est pas applicable quand l'action en question n'est pas une action coercitive.

La Cour estime donc que l'argument tiré du paragraphe 2 de l'Article 11 pour limiter l'autorité budgétaire de l'Assemblée générale à l'égard du maintien de la paix et de la sécurité internationales n'est pas fondé.

*
* *

La Cour passe ensuite à l'examen de l'argument tiré de l'Article 43 de la Charte qui prévoit que les Membres négocieront des accords avec le Conseil de sécurité, sur l'initiative de ce dernier, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ces accords auraient pour objet d'énoncer des précisions concernant la répartition des frais des actions coercitives que le Conseil de Sécurité pourrait prescrire et seul le Conseil de sécurité aurait le pouvoir de prendre des mesures en vue de financer ces dépenses.

Après avoir déclaré que l'Article 43 ne s'appliquait pas, la Cour ajoute que, même s'il s'appliquait, elle ne pourrait en accepter une telle interprétation pour les raisons suivantes : un Etat Membre aurait le droit, dans la négociation de tels accords, d'exiger qu'une certaine partie des dépenses soit supportée par l'Organisation et le Conseil de sécurité aurait le droit d'y consentir. Dans ce cas, cette partie des dépenses entrerait dans les dépenses de l'Organisation et devrait être répartie par l'Assemblée générale selon l'Article 17. D'autre part, il résulte de l'Article 50 de la Charte que le Conseil de sécurité pourrait décider que l'Etat ayant à faire face à des dépenses trop lourdes aurait droit à une assistance financière. Cette assistance financière, si elle est supportée par l'Organisation, comme ce pourrait être le cas, constituerait clairement une partie des "dépenses de l'Organisation". De plus, la Cour estime qu'on ne peut pas dire que la Charte ait laissé le Conseil de sécurité impuissant en face d'une situation d'urgence, en l'absence d'accords conclus en vertu de l'Article 43. Il doit rentrer dans la compétence du Conseil de sécurité de prendre en main une situation, même s'il ne recourt pas à une action coercitive contre un Etat. Les frais des mesures que le Conseil de sécurité est autorisé à prendre constituent donc des "dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'Article 17".

*
* *

La Cour ayant examiné le problème général de l'interprétation de l'Article 17, paragraphe 2, à la lumière de la structure d'ensemble de la Charte et des fonctions respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, en vue de déterminer le sens de la phrase "dépenses de l'Organisation", passe ensuite à l'examen des dépenses énumérées dans la requête pour avis consultatif. Elle admet que ces dépenses doivent être appréciées d'après leur rapport avec les buts des Na-

tions Unies, en ce sens que, si une dépense a été faite dans un but étranger à ceux des Nations Unies, elle ne saurait être considérée comme une "dépense de l'Organisation". Lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts des Nations Unies énoncés à l'Article 1 de la Charte, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation. Si l'action a été entreprise par un organe qui n'y était pas habilité, il s'agit d'une irrégularité, mais il n'en ressort pas nécessairement que la dépense encourue n'était pas une dépense de l'Organisation. Le droit national comme le droit international envisage des cas où une personne morale ou un corps politique peut être lié par l'acte *ultra vires* d'un agent. La Charte des Nations Unies ne comportant aucune procédure pour déterminer la validité des actes des organes des Nations Unies, chacun d'eux doit, tout au moins en premier lieu, déterminer sa propre compétence. Si le Conseil de sécurité adopte une résolution visant au maintien de la paix et de la sécurité internationales et si, conformément à cette résolution, le Secrétaire général contracte des obligations financières, il est à présumer que les montants en question constituent des "dépenses de l'Organisation". Rappelant l'avis qu'elle a rendu sur l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, la Cour déclare que certaines obligations de l'Organisation peuvent être contractées par le Secrétaire général agissant sous l'autorité du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale et que celle-ci "n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements".

Ce raisonnement appliqué aux résolutions mentionnées dans la requête pour avis consultatif suffirait à fonder l'avis de la Cour. Elle examine cependant ensuite et séparément les dépenses concernant la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient (FUNU) et celles qui concernent l'opération des Nations Unies au Congo (ONUC).

En ce qui concerne la FUNU, la Cour rappelle que celle-ci devait être constituée avec l'assentiment des nations intéressées, ce qui écarte l'idée qu'il s'agissait de mesures coercitives. D'autre part, il apparaît que les opérations de la FUNU étaient entreprises pour atteindre l'un des buts principaux des Nations Unies, c'est-à-dire favoriser et assurer le règlement pacifique de la situation. Le Secrétaire général a donc dûment exercé l'autorité dont il est investi pour contracter certaines obligations financières; les dépenses prévues par ces obligations doivent être considérées comme des "dépenses de l'Organisation". Répondant à l'argument d'après lequel l'Assemblée générale n'aurait jamais, directement ou indirectement, considéré les dépenses de la FUNU comme des "dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies", la Cour déclare qu'elle ne saurait adopter cette manière de voir. Analysant les résolutions relatives au financement de la FUNU, la Cour constate que la création d'un compte spécial ne signifie pas nécessairement que les fonds qui y sont inscrits ne puissent provenir des contributions de Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. Les résolutions en la matière, adoptées par la majorité requise des deux tiers, se fondaient sans aucun doute sur la conclusion que les dépenses de la FUNU étaient des "dépenses de l'Organisation", faute de quoi l'Assem-

blée générale n'aurait pas eu autorité pour décider qu'elles seraient "supportées par l'Organisation des Nations Unies" ni pour les répartir entre les Membres, et la Cour constate que, d'année en année, les dépenses de la FUNU ont été traitées par l'Assemblée générale comme des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'Article 17.

*
* * *

Passant ensuite aux opérations au Congo, la Cour rappelle qu'elles ont été à l'origine autorisées par le Conseil de sécurité dans sa résolution du 14 juillet 1960, adoptée sans vote contraire. Cette résolution, compte tenu de l'appel adressé par le Gouvernement du Congo, du rapport du Secrétaire général et des débats au Conseil de sécurité, a été évidemment adoptée en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Passant en revue les résolutions et les rapports du Secrétaire général se rapportant à ces opérations, la Cour constate qu'à la lumière d'un tel dossier contenant tant d'examen, de confirmations, d'approbations et de ratifications par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale de l'action du Secrétaire général on ne saurait conclure que les opérations au Congo empiétaient sur les prérogatives conférées au Conseil de sécurité par la Charte ou les usurpaient. Ces opérations ne comportaient pas des "mesures préventives ou coercitives" contre un Etat, comme il est prévu au chapitre VII : elles ne constituaient donc pas une "action" au sens où le mot est employé à l'Article 11. Les obligations financières encourues par le Secrétaire général avec le consentement répété et clairement exprimé du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale constituent des obligations de l'Organisation auxquelles l'Assemblée générale était fondée à pourvoir selon l'Article 17, paragraphe 2, de la Charte.

En ce qui concerne le financement des opérations au Congo, la Cour, rappelant les résolutions de l'Assemblée générale qui envisagent la répartition des frais selon le barème des quotes-parts adopté pour le budget ordinaire, en conclut que l'Assemblée générale a décidé à deux reprises que, même si certaines dépenses sont "extraordinaires" et "essentiellement différentes" de celles qui rentrent dans le budget "ordinaire", elles sont néanmoins des "dépenses de l'Organisation" qui doivent être réparties conformément au pouvoir que le paragraphe 2 de l'Article 17 octroie à l'Assemblée générale.

*
* * *

Ayant ainsi souligné, d'une part, que le texte du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte pouvait amener à conclure que les dépenses de l'Organisation sont les sommes payées pour couvrir les frais relatifs à la réalisation des buts de l'Organisation et, d'autre part, que de l'examen des résolutions autorisant les dépenses mentionnées dans la requête d'avis consultatif se dégage la constatation que ces dépenses avaient été faites à cette fin; ayant enfin analysé et trouvé mal fondés les arguments avancés contre la conclusion que les dépenses en question devaient être considérées comme des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies, la Cour arrive à la conclusion qu'elle doit répondre par l'affirmative à la question posée par l'Assemblée générale.