



NATIONS UNIES
ASSEMBLEE GENERALE
UN/SA COLLECTIVE

APR 18 1961



Distr.
GENERALE
A/C.5/862
14 avril 1961
FRANCAIS
ORIGINAL : ESPAGNOL

Quinzième session
CINQUIEME COMMISSION
Point 50 de l'ordre du jour

OPERATIONS DES NATIONS UNIES AU CONGO : PREVISIONS DE
DEPENSES ET FINANCEMENT POUR 1961

Déclaration faite par le représentant du Mexique à la 837ème séance
de la Cinquième Commission, le 13 avril 1961

Note du Secrétariat : Le texte de la déclaration ci-après est communiqué aux membres de la Cinquième Commission, conformément à la décision prise par la Commission à sa 837ème séance.

La délégation mexicaine a suivi avec un vif intérêt la discussion que la Cinquième Commission consacre au financement des opérations des Nations Unies au Congo en 1961.

En tant que coauteur du projet de résolution des 18 puissances paru sous la cote A/C.5/L.658, le 30 mars dernier, nous sommes sincèrement reconnaissants aux divers représentants qui ont accueilli favorablement ce texte, en appuyant soit l'ensemble du projet soit, dans certains cas, la majorité de ses dispositions.

Comme il est inévitable dans ce genre de débat, notre projet a également soulevé quelques critiques et objections. Mais je n'ai pas l'intention de chercher à les réfuter une par une en détail. Pour plusieurs d'entre elles, cela a déjà été fait, de façon éloquente, par les représentants d'autres Etats coauteurs du projet; pour d'autres, s'appliquer à les réfuter par le menu serait sous-estimer l'intelligence et le bon sens des membres de la Commission. Par exemple, je crois inutile de recourir à aucun argument pour démontrer l'inconsistance totale et le manque total de fondement logique ou juridique de certaines affirmations que nous avons entendues ici et selon lesquelles le principe énoncé au point b) du troisième alinéa du préambule du projet de résolution latino-américain serait contraire au principe de la responsabilité collective, impliquerait une discrimination inacceptable, ou transformerait la Force des Nations Unies en une légion de mercenaires

chargés de protéger des intérêts privés et marquerait le début de la désintégration de notre Organisation.

Qu'il me suffise de rappeler que ce principe - comme le représentant du Venezuela et moi-même nous sommes efforcés de l'expliquer longuement et clairement, quand, le 3 avril, nous avons présenté à la Commission le projet latino-américain - est exactement celui qu'énonce la résolution 1212 (XII). Or, comme on le sait, cette résolution a été adoptée sans l'opposition d'aucune délégation à la 730ème séance plénière de l'Assemblée, le 14 décembre 1957. Qu'il me suffise de répéter encore une fois que le financement des opérations au Congo est essentiellement distinct de la direction de ces opérations. Si, pour assurer ce financement, la justice et l'équité exigent que certains Etats versent des contributions spéciales, de beaucoup supérieures à celles des autres Membres, cela ne signifie nullement que les seconds n'aient pas autant que les premiers le droit de participer à toute décision de caractère politique sur la portée, les objectifs et les modalités des opérations en question, car notre Organisation est fondée, comme le dit l'Article 2 de la Charte, "sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres".

Je me bornerai donc ici à examiner deux points qui, à mon avis, valent d'être précisés et, nous l'espérons, précisés de façon définitive. Voici quels sont ces deux points : d'abord, les difficultés - à en croire certains, presque insurmontables - qu'entraînerait le rassemblement des données sur le montant des investissements publics et privés au Congo. Ensuite, la thèse - soutenue récemment en séance plénière de l'Assemblée - selon laquelle les frais des opérations au Congo doivent être considérés comme "des dépenses de l'Organisation, au sens du paragraphe 2 de l'Article 7 de la Charte".

Au sujet du premier point, les doutes exprimés ici nous paraissent hors de toutes proportions avec la tâche qui serait confiée au Comité d'experts d'après le projet latino-américain. En effet, il ne faut pas oublier que le montant des investissements publics et privés dans un pays n'a rien de mystérieux ni d'ésotérique, bien que l'on cherche parfois à le faire croire. C'est précisément une des principales raisons qui ont amené les auteurs du projet commun à penser que le montant de ces investissements offrait un critère objectif pour fixer à 25 pour 100 du coût total des opérations au Congo en 1961 la quote-part à verser par les Etats dont les investissements publics ou privés au Congo dépassent un million de dollars. L'autre raison, elle aussi très importante, est que ce critère

constitue une base non seulement objective mais encore extrêmement juste et équitable : en effet, nous ne devons pas oublier - et le Secrétaire général lui-même l'a répété à maintes reprises, tant au Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale - que l'un des objectifs principaux des opérations en question est de protéger non seulement les vies mais encore les biens au Congo.

Ce que l'on sait de la question, et les renseignements que possèdent sans aucun doute beaucoup de gouvernements, de banques et de bourses des valeurs, nous amènent à penser que la tâche envisagée pour le Comité d'experts, loin d'être irréalisable, serait relativement facile. Je me permettrai de mentionner ici un exemple assez significatif : il y a environ 25 ans, en 1938, un économiste distingué de l'Union sud-africaine, M. Herbert Frankel, professeur à l'Université de Witwater à Johannesburg, a publié sous les auspices de l'Institut royal des affaires internationales de Londres un ouvrage intitulé "Capital Investment in Africa". Cet ouvrage, publié par l'"Oxford University Press", renferme une documentation abondante et très précise quant au montant des investissements publics et privés, non seulement au Congo mais dans tout le continent africain. Parmi les nombreux tableaux annexés à ce livre, le tableau 28 donne des statistiques précises sur le montant de ces investissements en 1936. D'après les chiffres indiqués, les investissements belges au Congo belge et au Ruanda-Urundi s'élevaient au total à 136.516.000 livres sterling, soit 35.846.000 livres d'investissements publics, enregistrés, et 100.670.000 livres d'investissements privés, eux aussi officiellement enregistrés. Compte tenu du cours de la livre sterling par rapport au dollar en 1936, le total de ces investissements s'élevait donc alors à près de 700 millions de dollars.

Si donc une personne, fût-elle un éminent spécialiste, a pu réunir seule des données précises sur les investissements dans tout le continent africain en 1936, alors que les sources de documentation étaient loin de valoir celles dont nous disposons maintenant, nous ne voyons pas comment on peut soutenir aujourd'hui qu'une tâche analogue serait irréalisable, d'autant qu'il ne s'agirait pas de toute l'Afrique mais seulement du Congo, et que cette tâche ne serait pas confiée à une seule personne mais à "cinq experts d'une réputation et d'une compétence reconnues", pour citer le projet latino-américain, et que ceux-ci devraient en outre pouvoir compter sur la coopération de tous les Etats Membres de l'ONU, demandée au paragraphe 6 du projet.

/...

Il est fort probable d'ailleurs que des ouvrages plus récents fourniraient des données suffisamment complètes sur la structure des investissements étrangers au Congo. C'est ainsi que dans un livre publié l'année dernière à New York sous le titre "Investment and Development Possibilities in Tropical Africa", et dont l'auteur est Edward Marcus, professeur adjoint d'économie au Brooklyn College, on lit notamment :

"Etant donné les connaissances spéciales nécessaires pour réussir dans les affaires en Afrique, l'investisseur peut choisir de s'associer à une firme locale ou à une succursale d'une firme européenne déjà établie sur place...

"Les problèmes que pose une telle association peuvent être illustrés par des exemples empruntés à l'économie du Congo belge. Trois grands ensembles dominent la situation, les filiales de la 'Société générale de Belgique', les 'Huileries du Congo belge' (Unilever) et la Banque de Bruxelles. A eux trois ils contrôlent les principales sociétés du Congo... Chacun de ces groupes a aussi d'importants intérêts financiers dans des douzaines d'autres sociétés, souvent d'ailleurs sans en posséder la totalité des actions. Dans certaines d'entre elles, le Gouvernement est un actionnaire important, souvenir du XIX^{ème} siècle où le Congo était virtuellement la propriété du roi Léopold II. Tant sur le marché de New York qu'à la Bourse de Bruxelles, on peut acheter les actions de ces trois importants groupes.

"Du fait de ces relations économiques mutuellement avantageuses entre les sociétés, l'investisseur étranger a de nombreuses raisons de travailler en association avec elles. Il est certain que le problème des ventes au Congo belge sera simplifié pour tout nouvel investisseur qui s'associera à l'un de ces groupes puissants. Par exemple, s'il était associé à la 'Société générale de Belgique' il aurait probablement plus facilement accès à la gigantesque 'Union minière du Haut-Katanga', énorme filiale de la société, spécialisée dans la production du cuivre, du cobalt et de l'uranium. Il est également probable que, sur place, ses arrangements financiers avec la Banque du Congo belge - dont le capital est le triple de celui de toutes les autres banques du Congo réunies - pourraient se faire plus facilement puisque la société contrôle la Banque." (Op. cit., pages 184-185)

N'étant pas spécialiste en la matière, je ne risquerai pas de prédictions sur les chiffres que le Comité d'experts envisagé dans le projet latino-américain pourrait, nous en sommes convaincus, fournir au bout de peu de temps dans le rapport où il nous communiquerait le résultat de ses travaux. Mais je voudrais mentionner quelques chiffres, extraits tout simplement des journaux de New York et de quelques capitales européennes, qui donnent une idée de l'importance des capitaux investis au Congo, des bénéfiques qu'ils rapportent et des principales sources - elles sont bien connues - de ces capitaux.

D'après les renseignements publiés dans un organe qui fait autorité en matière financière, le Wall Street Journal, du 13 juillet 1960, le total des investissements belges au Congo s'élevait l'année dernière à quelque 3.500.000.000 de dollars.

D'après les chiffres publiés à la même date (13 juillet 1960) par un autre journal également sérieux, Le Monde, de Paris, l'Union minière du Haut-Katanga a réalisé en 1959 3.500.000.000 de francs belges de bénéfiques.

Enfin, le journal le plus important de New York, le New York Times, publiait il y a quelques jours, le 3 avril, un article d'un de ses correspondants à l'ONU, lequel mentionne qu'une "source belge" lui avait dit trouver "quelque valeur, en tant que base de discussion, à la proposition latino-américaine", en ajoutant qu'en dehors de la Belgique, plusieurs autres nations avaient au Congo des investissements qui dépassaient le minimum fixé dans notre projet, soit 1.000.000 de dollars. Parmi les pays cités au journaliste en question, figuraient en premier lieu les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et la Grèce.

Pour conclure mes observations sur le premier point, je voudrais répéter une fois encore que la délégation mexicaine, pas plus que les autres auteurs du projet latino-américain, n'a d'intérêt particulier à ce que le critère défini au paragraphe 3 b) du dispositif soit celui que l'on adopte pour déterminer les contributions spéciales à payer par les Etats qui tirent des opérations au Congo un bénéfice matériel infiniment supérieur à celui des autres Etats Membres. Si nous avons proposé ce critère, c'est uniquement en raison des avantages d'objectivité, de justice et d'équité qu'il offre. Nous serions donc prêts à étudier sans aucune idée préconçue la possibilité de lui substituer tout autre critère dont on estimerait qu'il présente les mêmes avantages, ou des avantages supérieurs. Mais nous ne pouvons pas admettre que l'on veuille nous faire croire que notre critère est

inapplicable ou que la procédure indiquée aux paragraphes 5, 6 et 7 du projet latino-américain n'est ni réaliste ni pratique.

J'en arrive maintenant au second point dont j'ai parlé, c'est-à-dire à la nature des dépenses relatives aux opérations des Nations Unies au Congo. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire dans mon intervention du lundi 3 avril, réaffirmant ce qu'avait déjà déclaré le même jour le représentant du Venezuela, quand au nom de leurs coauteurs, nous avons présenté officiellement à la Commission le projet de résolution des 18 pays, ce projet se fonde sur des prémisses incontestables. Ce sont celles qui sont posées au second alinéa où il est dit que "la nature des dépenses extraordinaires afférentes à ces opérations" - c'est-à-dire les opérations des Nations Unies au Congo - "est essentiellement distincte de celle des dépenses inscrites au budget ordinaire de l'Organisation". En d'autres termes, la délégation mexicaine soutient que ces dépenses ne peuvent être considérées comme des "dépenses de l'Organisation", au sens qu'a cette expression au paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte.

Que sont alors ces dépenses, nous demandera-t-on? Nous répondons qu'on peut leur donner le nom que l'on voudra sauf celui-là. On peut les appeler par exemple "dépenses extraordinaires de l'Organisation" ou "dépenses entreprises par l'Organisation pour faire face à une situation d'urgence".

Depuis qu'a été exposée une fois de plus, le 3 avril, la thèse des auteurs du projet commun latino-américain, quelques interventions prononcées devant la Commission et une autre, prononcée en séance plénière, amènent à penser qu'une analyse attentive de la question serait utile. Nous espérons ainsi voir abandonner définitivement la théorie à laquelle j'ai fait allusion et qui nous paraît juridiquement insoutenable. Nous aimerions préciser, sans laisser subsister aucun doute, quelle est à notre avis la position juste sur cette question.

Quand il a pris la parole à la 977^{ème} séance plénière, deux jours après qu'ait été officiellement présenté à la Cinquième Commission le projet latino-américain, le Secrétaire général, après avoir résumé la thèse soutenue par la délégation de l'Union soviétique au sujet du financement des opérations d'urgence et dit que cette thèse "repose sur le principe selon lequel toutes les dépenses relatives au maintien de la paix et de la sécurité devraient être décidées par le Conseil de sécurité", a ajouté :

/...

"Les membres de l'Assemblée générale savent certainement ce que seraient les conséquences de ce principe. Toute décision concernant une action - que ce soit dans l'intérêt du maintien de la paix et de la sécurité ou pour atteindre d'autres objectifs de la compétence du Conseil - est régie par la règle de l'unanimité applicable au Conseil de sécurité. Personne ne peut contester le droit du Conseil de sécurité de prendre des décisions en vertu des Articles 43 et 48, ou de toute autre disposition relative à sa compétence. Cependant, une fois que le Conseil a pris une décision valable qui impose des responsabilités à l'Organisation et exige que le Secrétaire général l'applique, les dépenses qui en découlent sont incontestablement des dépenses de l'Organisation, au sens du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte et doivent par conséquent être réparties par l'Assemblée générale."

Je m'empresse de dire que la délégation mexicaine, comme celles des 17 autres Etats latino-américains auteurs du projet commun, n'approuve pas la thèse de la délégation soviétique, résumée par le Secrétaire général. La meilleure preuve en est le projet de résolution latino-américain, qui est contraire à cette thèse. Mais nous ne pouvons davantage accepter - ainsi qu'il ressort sans aucun doute de la déclaration faite devant cette Commission, le 28 mars dernier, par le représentant du Venezuela au nom de tous les auteurs du projet - la conclusion tirée par M. Hammarskjöld, et selon laquelle les dépenses afférentes aux opérations des Nations Unies au Congo et découlant de décisions valables du Conseil de sécurité, sont "incontestablement des dépenses de l'Organisation, au sens du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte". Il nous semble qu'aucune des idées exposées par le Secrétaire général dans son intervention ne justifie la conclusion que je viens de rappeler. Nous voulons croire que cette conception ne reflète pas de façon tout à fait exacte la pensée du Secrétaire général peut-être parce qu'elle n'a pas été exposée dans l'atmosphère sereine et tranquille où elle aurait dû l'être - c'est-à-dire à la Cinquième Commission puisqu'il s'agit d'une question de financement - mais au cours d'une discussion, qui manque parfois de sérénité, sur les aspects politiques de la situation au Congo.

Toutefois, les affirmations et la conclusion que je viens de citer, de même que les déclarations faites ici par quelques représentants, prouvent l'utilité d'un examen minutieux de cette question : comme je l'ai déjà dit, c'est ce que je vais maintenant chercher à faire devant la Commission.

Comme chacun sait, le paragraphe 2 de l'Article 17 où il est dit que "Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale" ne contient aucune définition précise de ce que l'on doit considérer comme "dépenses de l'Organisation". Cependant, pour respecter strictement les règles de l'interprétation juridique, on peut dire que, ce paragraphe 2 venant immédiatement après le premier où il a été établi que "L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation", il faut logiquement entendre par "dépenses de l'Organisation" le "budget de l'Organisation".

Toutefois, la délégation mexicaine admet que l'on ne tienne pas pour décisif le raisonnement que je viens de faire. Heureusement, les documents officiels de la Conférence de San Francisco, bien qu'ils aient été résumés à l'excès, renferment, eux, des preuves irréfutables, décisives et définitives, établissant que les dépenses de la nature de celles occasionnées par les opérations au Congo ne peuvent pas être considérées comme des "dépenses de l'Organisation" au sens qu'a cette expression au paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte. Les conclusions à tirer de l'analyse que je commence maintenant, et que je me permettrai de développer, en me réservant d'y revenir par la suite, sont au nombre de trois, que voici :

Premièrement, à la Conférence de San Francisco, toutes les "dépenses de l'Organisation" au sens du paragraphe 2 de l'Article 17 ont été considérées comme pouvant donner lieu, sans exception aucune, à la sanction prévue à l'Article 19.

Deuxièmement, les dépenses de la nature de celles afférentes aux opérations du Congo ont été volontairement et délibérément exemptées, par la Conférence de San Francisco, de la sanction prévue à l'Article 19.

Troisièmement, par conséquent, les dépenses afférentes aux opérations du Congo ne sont pas "des dépenses de l'Organisation" au sens du paragraphe 2 de l'Article 17.

Je vais maintenant démontrer l'exactitude des trois conclusions que je viens d'énoncer sous forme de syllogisme.

Les propositions de Dumbarton Oaks, sur la base desquelles a été rédigée la Charte, ne contenaient, sur la question qui nous occupe, d'autres dispositions que celles qui figurent dans le paragraphe 5 de la section B du Chapitre V qui traite de l'Assemblée générale. Voici quel est le texte de ce paragraphe 5 :

"L'Assemblée générale devrait répartir proportionnellement les dépenses de l'Organisation entre les Etats Membres et devrait pouvoir approuver les budgets de l'Organisation."

(Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, Tome 3, page 5)
/...

L'Article 19 a pour origine des amendements présentés par les délégations des Pays-Bas, de l'Inde et de la Norvège et qui tendaient à ajouter certaines dispositions à ce qui constitue, dans la Charte, les paragraphes 1 et 2 de l'Article 17 et le paragraphe 1 de l'Article 18. L'objectif de ces amendements, qui étaient très semblables, a été fort bien défini dans le passage suivant du commentaire présenté par la délégation norvégienne :

"L'expérience a montré que cette stipulation" - le texte incorporé maintenant dans les paragraphes 1 et 2 de l'Article 17 - "est loin d'être suffisante. Le Pacte de la Société des Nations ne contera aucune disposition sur les mesures à prendre à l'égard des Etats qui ne paieraient pas leurs contributions. L'impuissance de la Société à cet égard a incontestablement contribué à diminuer son prestige. Il faudrait rechercher maintenant s'il ne conviendrait pas de suspendre le droit de vote des Etats Membres qui ne paient pas leurs contributions."

(Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, Tome 3, page 356)

Avant d'examiner les travaux du Comité compétent de la Conférence de San Francisco (c'est-à-dire le Comité 1 de la Deuxième Commission), il convient de rappeler un premier fait significatif en ce qui concerne le lien entre les textes qui constituent aujourd'hui les paragraphes 1 et 2 de l'Article 17, d'une part, et l'Article 19 d'autre part : ces textes ont été examinés comme un tout, comme les éléments d'un ensemble des paragraphes 1 et 2 de l'Article 17 ont été adoptés par le Comité à sa 7ème séance le 17 mai, et l'Article 19 le lendemain, à sa 8ème séance.

Il convient ensuite de mentionner un second fait dont on ne saurait surestimer la portée en ce qui concerne la question dont je parle. Il s'agit d'une décision adoptée par le Comité, à cette même 8ème séance, au sujet d'un amendement proposé par l'Australie. Voici comment les choses se sont passées :

Le Comité a commencé par adopter le texte de l'Article 19, en vertu d'une décision énoncée comme suit au procès-verbal résumé de la séance :

"Décision : Le Comité vote l'adjonction au Chapitre V, section C, paragraphe 1 du Texte de **Dumbarton Oaks**, d'un amendement en vertu duquel un Etat Membre devrait être privé de tous ses droits de vote à l'Assemblée générale lorsqu'il est en retard dans le paiement de ses contributions à l'Organisation."

(Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, Tome 8, page 367)

Tout de suite après, le Comité est passé à l'examen d'un amendement australien dont le texte révisé se lisait comme suit :

"Un Membre n'aura pas droit au vote s'il n'a pas rempli ses obligations, telles qu'elles sont exposées au paragraphe 5 de la section B du Chapitre VIII" (des propositions de Dumbarton Oaks).

(Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, Tome 8, page 473)

Il convient ici de rappeler que le paragraphe 5 de la section B du Chapitre VIII auquel il est fait allusion dans le procès-verbal du Comité correspond à l'Article 43 de la Charte, la Conférence de San Francisco n'ayant apporté pratiquement aucune modification au texte de Dumbarton Oaks.

Il est donc particulièrement opportun de rappeler également le texte de cet Article pour bien comprendre toute la portée de l'amendement présenté par l'Australie.

L'Article 43 est rédigé comme suit :

"1. Tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

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

3. L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil de sécurité et les Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives."

Après un bref débat sur l'amendement australien, le Comité a pris la décision suivante (extraite comme la précédente du procès-verbal résumé) :

"Décision : Le Comité décide d'ajourner la discussion sur la privation du droit de vote à l'Assemblée générale pour un Membre qui n'exécute pas les obligations prévues au Chapitre VIII, section B, paragraphe 5, jusqu'à ce que le Comité

technique compétent ait examiné cette partie du texte et fait ses recommandations."

(Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, tome 8, page 367)

Pour bien mesurer toute l'importance des conséquences de cette décision sur le sens et la portée de l'expression "dépenses de l'Organisation" telle qu'elle est employée au paragraphe 2 de l'Article 17, il n'est peut-être pas inutile de récapituler brièvement ce que nous venons d'exposer :

Le Comité compétent approuve dans une première décision ce qui doit devenir par la suite les paragraphes 1 et 2 de l'Article 17 de la Charte. Il approuve ensuite un amendement prévoyant la sanction qui figure aujourd'hui à l'Article 19 de la Charte et qui est applicable en ce qui concerne toutes les dépenses dont il est question au paragraphe 2 de l'Article 17. Et, tout de suite après, le Comité décide d'ajourner l'examen d'un amendement australien proposant d'étendre l'application de la sanction prévue à l'Article 19 (que le Comité venait d'approuver) aux Etats Membres qui ne s'acquitteraient pas des obligations prévues dans ce qui doit devenir l'Article 43 de la Charte, en d'autres termes, aux Membres qui notamment ne paieraient pas leur part de dépenses pour des opérations dans lesquelles, conformément aux dispositions de l'Article 43, il serait fait usage de forces armées.

Approfondissons un peu cet aspect de la question.

Si les dépenses découlant d'opérations des Nations Unies exigeant l'emploi de forces armées avaient été comprises dans l'expression "dépenses de l'Organisation" au sens du paragraphe 2 de l'Article 17 approuvé la veille par la Commission, l'insistance avec laquelle le représentant de l'Australie a demandé l'adoption de son amendement serait incompréhensible. Plus incompréhensible encore serait la deuxième décision adoptée en la matière par ce même Comité à sa 8ème séance, puisqu'il venait d'approuver par sa première décision une sanction applicable en cas de retard dans le paiement des contributions destinées à couvrir ces "dépenses de l'Organisation" quelles qu'elles soient. Le Comité n'aurait pas alors décidé d'"ajourner" la discussion sur l'amendement australien, mais il se serait simplement borné à expliquer au représentant de l'Australie que son amendement était superflu, puisque le texte de l'Article 19 que venait d'approuver le Comité prévoyait déjà des sanctions pour les Membres qui ne rempliraient pas leurs obligations pour ce qui est des opérations impliquant l'usage de forces armées. Si le Comité ne l'a pas fait,

s'il a décidé d'ajourner la discussion sur cet amendement jusqu'à ce que le Comité technique compétent (c'est-à-dire le Comité 3 de la Troisième Commission) eut achevé l'examen de ce qui constitue aujourd'hui l'Article 43 de la Charte, c'est de toute évidence que le Comité 1 de la Deuxième Commission ne considérait pas que la sanction prévue à l'Article 19 fût applicable aux dépenses qui pouvaient être faites en vertu des dispositions de l'Article 43.

Telle était incontestablement la position du Comité 1 de la Deuxième Commission à sa 8ème séance, le 18 mai 1945. Cette position devait être confirmée dans le rapport présenté dix jours plus tard par son Rapporteur, puis, à nouveau, en termes catégoriques et sans équivoque, à sa 14ème séance, tenue le 8 juin.

On lit notamment dans le rapport du Rapporteur, en date du 28 mai :

"Le Comité recommande (...) que les Etats qui ne rempliraient pas leurs obligations financières soient privés du droit de vote au sein de l'Assemblée aussi longtemps qu'ils aient des contributions en retard. (...)

Le Comité procède ensuite à un examen de la question de savoir si les Etats l'embres doivent être privés de leur droit de vote à l'Assemblée lorsqu'ils n'exécutent pas les obligations prévues au Chapitre VIII, section B, paragraphe 5. Il ajourne cette discussion jusqu'à ce qu'il se trouve saisi du projet de rédaction définitive de ce paragraphe."

(Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, tome 8, page 462)

On voit donc que la décision sur l'amendement australien demeurait en suspens. Mais ce fait même confirme que ce n'est ni par négligence ni par erreur, puisque ce même Comité avait estimé à sa 8ème séance que cet amendement concernait des obligations qui entraînaient des dépenses distinctes des "dépenses de l'Organisation" prévues au paragraphe 2 de l'Article 17.

Les documents officiels de la 14ème séance du Comité 1 (son avant-dernière séance), qui a eu lieu dix jours plus tard, le 8 juin, contiennent des éléments de caractère concluant et décisif pour l'interprétation correcte de l'expression à laquelle je viens de faire allusion - "dépenses de l'Organisation".

Deux questions figuraient à l'ordre du jour de cette séance. La première avait trait à un sujet tout à fait différent (la question des séances publiques de l'Assemblée) et la deuxième était rédigée dans les termes suivants :

/...

"La Charte devrait-elle stipuler qu'un Membre n'aura pas droit au vote s'il n'a pas rempli ses obligations, telles qu'elles sont exposées au paragraphe 5 de la section B du Chapitre VIII?"

A cette question faisait suite une note explicative :

"Cette question est soulevée dans le projet d'amendement australien, examiné par le Comité à sa 8ème séance et ajourné jusqu'à ce que les dispositions du paragraphe 5 de la section B du Chapitre VIII aient été établies par le Comité III/3."

(Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, Tome 8, page 472)

En annexe à l'ordre du jour de cette séance figurait le texte du paragraphe 5 de la section B du Chapitre VIII des propositions de Dumbarton Oaks, tel qu'il avait été adopté auparavant par le Comité 3 de la Troisième Commission, c'est-à-dire un texte identique à celui de l'Article 43 actuel. Cette même annexe reproduisait aussi le texte définitif de ce qui constitue aujourd'hui l'Article 19 de la Charte.

Que s'est-il donc passé à cette séance? Reportons-nous au procès-verbal résumé :

"Le délégué australien" - y lisons-nous - "retire un amendement qui avait été proposé par sa délégation et aux termes duquel un Etat Membre n'aurait pas le droit de voter s'il ne s'est pas acquitté de ses obligations formulées au Chapitre VIII, section B, paragraphe 5 des Propositions de Dumbarton Oaks. Le délégué australien se réserve cependant le droit de présenter à nouveau cet amendement à une date ultérieure, lorsque d'autres comités techniques auront terminé l'examen de la question de l'expulsion et de la suspension des Membres de l'Organisation."

(Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, Tome 8, page 478)

Le délégué de l'Australie n'a jamais fait usage du droit qu'il s'était réservé à la 14ème séance du Comité 1 de la Deuxième Commission. La réserve qu'il avait formulée était une de ces réserves auxquelles on a habituellement recours en des cas semblables pour retirer une proposition avec élégance, qu'il s'agisse d'un projet de résolution ou d'un amendement, qui n'a pas reçu l'approbation d'un comité, d'une commission ou d'une conférence.

/...

Compte tenu de cette analyse de tous les documents pertinents de la Conférence de San Francisco, je me permets d'espérer que l'on pourra considérer que les trois conclusions que j'ai exposées au début de cette partie de mon intervention, et que je voudrais répéter ici pour plus de clarté, sont pleinement fondées :

Premièrement. A la Conférence de San Francisco, toutes les "dépenses de l'Organisation" au sens du paragraphe 2 de l'Article 17 ont été considérées comme pouvant donner lieu, sans exception aucune, à la sanction prévue à l'Article 19.

Deuxièmement. Les dépenses de la nature de celles afférentes aux opérations du Congo ont été volontairement et délibérément exemptées, par la Conférence de San Francisco, de la sanction prévue à l'Article 19.

Troisièmement. Par conséquent, les dépenses afférentes aux opérations du Congo ne sont pas des "dépenses de l'Organisation" au sens du paragraphe 2 de l'Article 17.

On pourrait arguer peut-être que les Nations Unies sont soumises, comme tout organisme vivant, à une évolution constante, ainsi qu'en témoignent tant d'activités et de méthodes que l'on a vus apparaître depuis 15 ans que l'Organisation existe. On pourrait également faire état de certaines résolutions adoptées par l'Assemblée et qui ont étendu les fonctions et les pouvoirs de l'Assemblée elle-même, tels qu'ils semblaient découler d'une stricte interprétation des dispositions de la Charte; on pourrait alors prétendre que rien n'empêcherait maintenant d'étendre de même le sens et la portée qu'avait à l'origine le paragraphe 2 de l'Article 17.

Mais il est facile de réfuter cette argumentation. Pour toutes les raisons sur lesquelles j'ai longuement insisté au cours de mon intervention, cela impliquerait la création de sanctions qui ne sont pas prévues dans la Charte, car cela entraînerait automatiquement l'applicabilité des dispositions de l'Article 19. Et, quelle que soit la souplesse dont l'Organisation des Nations Unies a fait preuve, elle n'a encore jamais créé, pour autant que je sache, des sanctions autres que celles qui sont expressément prévues dans la Charte. Ce n'est pas en vain que l'un des principes les plus immuables du droit est celui que formule l'adage latin bien connu "nulla poena sine lege", ou, en d'autres termes, "on ne peut imposer aucune sanction qui ne soit expressément prévue par la loi".

D'autre part, il ne nous semble aucunement nécessaire d'essayer de modifier le sens et la portée qu'avait le paragraphe 2 de l'Article 17 à l'origine - ce qui ne pourrait valablement être fait que par une réforme de la Charte - pour résoudre le problème du financement des dépenses encourues par les Nations Unies au Congo

pendant l'année 1961. Il suffirait à notre avis de reconnaître, comme le fait le deuxième alinéa du préambule du projet de résolution latino-américain, que "la nature des dépenses extraordinaires afférentes à ces opérations est essentiellement distincte de celle des dépenses inscrites au budget ordinaire de l'Organisation, si bien qu'il faut appliquer, pour les couvrir, une procédure différente de celle qui est appliquée dans le cas dudit budget".

La procédure à suivre doit évidemment reposer sur des principes justes et équitables comme, par exemple, ceux que nous nous sommes permis de suggérer au troisième alinéa du préambule de notre projet.

Si, ne nous limitant pas à la solution de ce problème urgent, nous désirions faire une étude approfondie qui permettrait, à une prochaine session de l'Assemblée, de mettre au point une procédure générale que pourraient accepter tous les Etats Membres et qui permettrait d'éviter, à l'occasion d'opérations d'urgence futures, la répétition de ce qui s'est passé dans le cas des opérations du Congo et des opérations de la Force d'urgence des Nations Unies, ma délégation estime qu'il faudrait partir du fait évident qu'il est malheureusement fort peu probable que les dispositions de l'Article 43 soient mises en application dans un proche avenir. Admettons donc que cette application, qui constituerait incontestablement la solution idéale, soit impossible pour le moment. Toute méthode de remplacement que l'on mettrait au point pour couvrir des dépenses de la nature de celles qu'entraînent les opérations des Nations Unies au Congo devrait à notre avis tenir le plus grand compte des dépenses astronomiques que représente, à une époque où les armes sont mécanisées, l'emploi de forces armées. Il faudrait donc offrir à tous les Etats Membres des garanties, non pas forcément égales, mais certainement équivalentes à celles qui figurent dans l'Article 43. On sait que cet Article prévoit la conclusion d'accords négociés , ce qui suppose que chaque Etat devrait être en mesure de ne pas s'engager au-delà de ses possibilités. En outre, ces accords doivent être conclus avec "des Membres de l'Organisation" ou "des groupes de Membres", ce qui prouve clairement qu'ils ne doivent pas affecter également tous les Membres de l'Organisation et doivent, en tout état de cause, "être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives".

/...

Si nous adoptons cette attitude réaliste, juste, équitable et conforme à l'esprit de la Charte, ma délégation estime que nous jetterions les bases d'une oeuvre véritablement constructive et que nous ferions un progrès décisif pour éviter la répétition de crises financières comme celle que nous devons tous malheureusement déplorer aujourd'hui.
