

Nations Unies
ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE

SEIZIÈME SESSION

Documents officiels



CINQUIÈME COMMISSION, 898^e
SÉANCE

Vendredi 8 décembre 1961,
à 15 h 30

NEW YORK

SOMMAIRE

	Pages
Point 62 de l'ordre du jour: <i>Procédures administratives et budgétaires de l'Organisation des Nations Unies: rapport du groupe de travail nommé en application de la résolution 1620 (XV) de l'Assemblée générale (suite)</i>	311
Organisation des travaux de la Commission . . .	313

Président: M. Hermod LANNUNG (Danemark).

En l'absence du Président, M. Alfred Edward (Ceylan), vice-président, prend la présidence.

POINT 62 DE L'ORDRE DU JOUR

Procédures administratives et budgétaires de l'Organisation des Nations Unies: rapport du groupe de travail nommé en application de la résolution 1620 (XV) de l'Assemblée générale (A/4971, A/C.5/L.702) [suite]

Section D. — Avis consultatif de la Cour internationale de Justice (A/C.5/L.702) (suite)

1. M. ROCHTCHINE (Union des Républiques socialistes soviétiques) dit que sa délégation partage pleinement l'avis exprimé par le représentant des Etats-Unis d'Amérique à la 897^e séance, selon lequel la question dont est saisie la Commission n'est pas simplement une question juridique, mais une question qui a des incidences politiques. M. Rochtchine ne parlera des aspects politiques de cette question que parce que d'autres orateurs en ont parlé.

2. Il est bien évident que la proposition tendant à demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice (A/C.5/L.702) n'est qu'une nouvelle tentative pour trouver un moyen de faire pression sur les Etats qui, pour d'importantes raisons politiques et pas seulement pour des raisons d'ordre juridique, ne peuvent pas participer au financement d'opérations comme l'ONUC et la FUNU. Ces raisons, en ce qui concerne l'ONUC, sont que cette opération s'est prolongée outre mesure parce qu'elle est directement entravée par certains membres permanents du Conseil de sécurité.

3. Il s'agit là d'un problème d'ordre purement politique qui appelle une solution politique et non juridique. La délégation soviétique se demande pourquoi tous les Membres de l'Organisation devraient supporter les conséquences politiques et financières de la prolongation de cette opération qui aurait pu être terminée depuis longtemps si les efforts que M. Tshombé se flatte de déployer pour contrecarrer l'action de l'ONU au Congo n'avaient pas été favorisés et encouragés par certaines puissances. La complicité de ces puis-

sances a été nettement révélée par la facilité avec laquelle M. Tshombé, rentrant dernièrement de Paris, a pu traverser la Rhodésie du Nord pour se rendre à Elisabethville.

4. Le problème devant lequel se trouve l'ONU ne peut se diviser en éléments juridiques, financiers et politiques. Les décisions prises en 1960 et 1961 par le Conseil de sécurité touchant le maintien de la paix exigent des décisions financières qui doivent être prises par le même organe. De même, l'établissement de la responsabilité en ce qui concerne les mesures prises contre le gouvernement légal de Patrice Lumumba est une question politique qui relève de la seule compétence du Conseil. La proposition contenue dans le projet de résolution A/C.5/L.702 vise uniquement à faire assumer à tous les Membres de l'Organisation la responsabilité d'une situation dont quelques-uns seulement sont responsables.

5. La délégation des Etats-Unis prétend chercher le moyen de faire face aux dépenses entraînées par l'opération du Congo. Cependant, il ne s'agit pas là d'un problème juridique; les mesures concernant ce financement doivent être prises, conformément aux dispositions de l'Article 43 de la Charte, par l'intermédiaire du Conseil de sécurité. Il n'est donc pas nécessaire de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice.

6. La délégation soviétique estime que toute initiative prise par l'un des Membres pour obliger les autres Membres à supporter illégalement le coût de ses propres actions politiques représente une tentative destinée à affaiblir l'Organisation elle-même. Le Gouvernement de l'Union soviétique ne tolérera pas de telles tentatives.

7. M. JAYARATNE (Ceylan) dit que les questions que pose l'interprétation des Articles 10 et 17 de la Charte sont, en un sens, des questions à la fois politiques et juridiques à l'égard desquelles la Cour internationale n'a pas compétence pour statuer.

8. Ceylan, étant un petit pays, aimerait évidemment que les opérations relatives au maintien de la paix fassent normalement partie des activités de l'ONU et que le coût de ces opérations rentre normalement dans le cadre des dépenses de l'Organisation. Cependant, il serait dangereux que cet état de choses s'institue prématurément. Dans l'état actuel des choses, le rôle de l'ONU en ce qui concerne le maintien de la paix n'est qu'un coup de sonde dans l'avenir, qui donne une idée de ce que l'Organisation peut faire; il ne s'agit pas d'une réalité permanente de l'heure. Le fait que des pays jugent encore nécessaire de conserver et d'augmenter leurs armements nationaux pour maintenir la sécurité nationale et internationale montre à quel point le rôle de l'Organisation en ce qui concerne le maintien de la paix est en réalité limité, fortuit et marginal. Le jour où l'ONU sera responsable de la paix dans un monde désarmé est encore éloigné et son

rôle en ce qui concerne le maintien de la paix a donc un caractère bénévole supposant une coopération. Ces opérations sont donc exécutées actuellement du fait d'une entente entre les grandes puissances et non en dépit de leur mésentente.

9. La délégation ceylanaise s'oppose donc à l'introduction de tout élément de contrainte dans le financement des opérations relatives au maintien de la paix. Ces opérations étant fondées sur une entente des grandes puissances quant à l'appui à fournir, leur financement doit se faire dans les mêmes conditions. Ce n'est qu'une fois que le désarmement général et complet aura été réalisé que l'ONU pourra avoir seule la charge du maintien de la paix mondiale.

10. Aux termes de la Charte, les fonctions relatives au maintien de la paix et de la sécurité sont confiées exclusivement au Conseil de sécurité au sein duquel l'accord unanime des grandes puissances est indispensable pour toute action de fond. La délégation ceylanaise ne peut accepter une interprétation de l'Article 17 qui tendrait à ce que les dépenses afférentes aux opérations relatives au maintien de la paix soient considérées comme des dépenses de l'Organisation. Le paragraphe 1 de l'Article 17 donne à l'Assemblée générale le pouvoir d'examiner et d'approuver le budget de l'Organisation mais, si ce pouvoir devait également s'étendre au contrôle du coût des opérations relatives au maintien de la paix, ce serait un net exemple de pouvoir sans responsabilités en contrepartie. Théoriquement, l'Assemblée générale pourrait refuser des fonds destinés à une opération autorisée par le Conseil de sécurité. Bien qu'il y ait peu de chances que cela arrive, le fait que ce soit possible montre qu'il n'est pas souhaitable de confier à un organe des pouvoirs financiers et à un autre organe une responsabilité exclusive en ce qui concerne les décisions de fond.

11. La délégation ceylanaise pense que tous les Etats Membres ont le devoir général d'appuyer individuellement et collectivement les décisions du Conseil de sécurité et, notamment, de fournir un appui financier en ce qui concerne les opérations relatives au maintien de la paix décidées par lui. Le versement des contributions fixées est la condition minimum pour faire partie de l'Organisation. Mais les Membres ont en outre la responsabilité de tenir les engagements de l'ONU résultant de l'élargissement des activités de l'Organisation. Les membres permanents du Conseil de sécurité ont une plus grande responsabilité, de même que les Membres les plus riches de l'Organisation en général, et les Etats Membres dont les fautes ont obligé l'ONU à intervenir ont une responsabilité particulière. Les Etats Membres sont, en fait, moralement obligés de fournir un appui bénévole.

12. La délégation ceylanaise estime que, dans le cas particulier des opérations au Congo, l'Union soviétique et les autres puissances ayant des vues analogues n'ont plus maintenant aucune raison de refuser leur appui. Etant donné les nouvelles circonstances, qui permettent d'apporter une solution satisfaisante au problème du Congo, M. Jayaratne leur demande de réexaminer leur position.

13. La délégation ceylanaise est convaincue des bonnes intentions des auteurs du projet de résolution (A/C.5/L.702), mais elle ne peut appuyer leur proposition car elle croit peu probable que la situation change même si la Cour internationale répond affirmativement à la question qu'ils proposent de lui poser. La situation de fait qui existe actuellement ne pourra

être modifiée que grâce à la coopération des Etats Membres et notamment à celle des grandes puissances. Une réponse affirmative de la Cour ne ferait que compliquer une situation qui est déjà suffisamment complexe. Une telle réponse n'aurait que peu de valeur si une grande puissance persistait dans son refus de payer sa part des opérations actuelles relatives au maintien de la paix et M. Jayaratne ne pense pas qu'il y aurait grand avantage à priver une telle puissance de sa qualité de Membre de l'ONU en se fondant sur l'avis de la Cour. Un avis juridique n'a que peu de valeur s'il n'est pas observé. Une méthode pratique qui tiendrait compte tant de la réalité que de la légalité paraît donc préférable.

14. La coopération ne pourra pas s'effectuer par la contrainte. Au stade initial actuel, l'ONU, si elle doit progresser, doit compter sur la coopération volontaire. De ce point de vue, la tentative tendant à soumettre la question actuelle à la Cour internationale est vaine et négative. La délégation ceylanaise demande à nouveau à l'Union soviétique de payer sa part des frais de l'ONUC pour que le Secrétaire général par intérim puisse donner plein effet aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.

15. M. NOLAN (Irlande) dit qu'il faut envisager la question compte tenu de ce qui s'est passé. Pour financer l'ONUC et la FUNU, l'Assemblée générale a imposé des contributions aux Etats Membres en vertu de l'Article 17 de la Charte, seul article qui permette à l'Assemblée d'agir de la sorte. Certains Membres ont refusé de payer leur contribution en invoquant diverses raisons et notamment l'argument juridique selon lequel les dispositions de l'Article 17 ne seraient pas applicables en ce qui concerne les deux opérations en question. Il est donc logique de s'efforcer de dissiper les doutes juridiques quant au droit de l'Assemblée d'imposer, en vertu de l'Article 17, des contributions destinées à financer les opérations dont il s'agit, en soumettant la question à la Cour internationale de Justice qui donnerait un avis consultatif, lequel, d'autre part, ouvrirait la voie à un accord concernant le financement des opérations de l'ONU dans l'avenir.

16. Si tous les Membres reconnaissaient que les contributions destinées à la FUNU et à l'ONUC ont été imposées en vertu de l'Article 17 de la Charte et que leur paiement est donc juridiquement obligatoire pour les Etats Membres, la délégation irlandaise pourrait se rallier à l'avis de ceux qui ne veulent pas soumettre la question à la Cour. Toutefois, l'accord n'étant pas fait sur ce point, la Cinquième Commission doit demander un avis juridique qui fasse autorité. Le fait est que les opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient sont entravées parce que l'on essaie d'imposer un veto financier, certains Membres prétendant avoir à la fois le droit d'exiger que l'Organisation prenne certaines mesures et le droit de lui en refuser les moyens. Les Etats Membres qui ainsi demandent tout mais ne fournissent aucune contribution amoindrissent l'efficacité des opérations entreprises par l'ONU et paralysent le dispositif mis sur pied pour assurer le maintien de la paix.

17. Il y a également des Membres qui contestent que l'on soit juridiquement fondé à imposer des contributions aux Etats Membres et, d'autre part, essaient de s'opposer à ce que leur argumentation juridique soit examinée à fond. En outre, ils semblent maintenant reléguer à l'arrière-plan leur argumentation juridique

pour se prévaloir d'arguments politiques qui ne rentrent pas dans le cadre de la discussion actuelle.

18. La Cinquième Commission doit envisager la situation telle qu'elle se présente et ne pas se borner à espérer que les difficultés disparaîtront. La question de l'obligation des Etats Membres prévue à l'Article 17 a été très vivement débattue à la quinzième session et, comme le débat actuel le montre également, il subsiste encore un problème en ce qui concerne l'interprétation de cet article. Il ne peut donc y avoir aucun doute sur la nécessité de soumettre d'urgence la question à la Cour internationale de Justice, non seulement dans l'intérêt des deux opérations en question mais aussi, ce qui est plus important, dans l'intérêt de l'avenir de l'Organisation elle-même. L'Irlande, qui a pris une part directe aux opérations et y a contribué financièrement parce qu'elle accepte pleinement les obligations que lui impose la Charte, n'a aucun doute en ce qui concerne l'aspect juridique du problème, mais elle comprend que des doutes subsistent dans l'esprit de quelques autres délégations. Cet aspect juridique ayant soulevé un problème, ce problème doit être résolu, même si sa solution ne résout pas nécessairement les problèmes plus importants qui sont en jeu. Un avis consultatif de la Cour dissiperait tous les doutes concernant les aspects strictement juridiques de la question et la délégation irlandaise appuiera donc le projet de résolution.

M. Lannung (Danemark) prend la présidence.

19. M. RAFFAELLI (Brésil) explique que la délégation brésilienne figure parmi les auteurs du projet de résolution parce qu'elle estime qu'un avis consultatif de la Cour internationale de Justice aiderait à concilier les différentes interprétations qui ont été données du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte en ce qui concerne les dépenses de l'ONU afférentes à la FUNU et à l'ONUC. Ainsi que l'a fait remarquer à la 897ème séance le représentant de l'Union soviétique, le Brésil a voté, au Groupe de travail des quinze pour l'examen des procédures administratives et budgétaires de l'ONU, en faveur du principe selon lequel les frais des opérations pour le maintien de la paix ne peuvent pas être considérés comme des dépenses ordinaires de l'Organisation au sens de l'Article 17 de la Charte. Le fait que certains des pays qui s'étaient prononcés contre ce principe figurent au nombre des auteurs du projet de résolution montre que cette proposition n'a aucune incidence politique et que les auteurs du projet ne préjugent pas la solution du problème, mais essaient simplement de la préciser. Si le défaut de paiement des contributions destinées à couvrir les frais des opérations entreprises pour maintenir la paix peut constituer un problème politique, il n'en est pas de même du fait de consulter la Cour internationale de Justice au sujet de ces dépenses. En conséquence, M. Raffaelli espère que le projet de résolution sera appuyé par une forte majorité.

20. M. ATKINSON (Australie) ne voudrait pas méconnaître les efforts du représentant de Ceylan en faveur de la concorde, mais, l'Union soviétique n'ayant pas réagi de façon positive — c'est-à-dire qu'elle ne s'est pas déclarée disposée à acquitter la contribution qui

lui est demandée pour le financement des opérations relatives au maintien de la paix —, on a la preuve que certains Etats essaient de justifier le défaut de paiement de leur part des dépenses afférentes à ces opérations en arguant que ces dépenses ne constituent pas des dépenses de l'Organisation au sens de l'Article 17 de la Charte. M. Atkinson estime donc qu'il serait utile d'avoir sur la question l'opinion autorisée de la Cour internationale de Justice, la plus haute autorité juridique du système des Nations Unies; il appuiera donc le projet de résolution.

21. M. ITO (Japon) dit que les déclarations qui ont été faites au cours du débat l'ont affermi dans sa conviction que la méthode préconisée dans le projet de résolution, parmi les auteurs duquel figure sa délégation, est à la fois juste et opportune. Quelques délégations ont dit que la solution proposée par les auteurs du projet de résolution ne les satisfaisait pas ou les inquiétait, mais malheureusement personne n'a proposé une autre solution constructive susceptible de mettre fin à l'incertitude actuelle. Le Groupe de travail lui-même n'a pu résoudre la controverse après quatre mois d'efforts intenses. Il se peut que la proposition tendant à solliciter l'avis de la Cour internationale de Justice, qui est la plus haute autorité juridique mondiale, ne soit pas la meilleure solution, mais la pire des solutions serait certainement de ne rien faire et d'attendre un miracle, chacun des camps se contentant de ressasser indéfiniment les mêmes arguments juridiques, cependant que l'Organisation approche chaque jour davantage de la faillite. M. Ito espère donc que le projet de résolution obtiendra une écrasante majorité.

22. M. BALDARI (Italie) estime que la question soulevée par l'interprétation du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte est une question purement juridique, comme toute autre question concernant l'interprétation ou l'application des accords internationaux. La Cour internationale de Justice est donc l'organe des Nations Unies le plus indiqué et le plus autorisé pour étudier et exprimer un avis à son sujet. Au surplus, on ne peut mettre en doute ni l'impartialité ni la compétence de la Cour. La délégation italienne appuiera donc le projet de résolution.

23. Le PRESIDENT, notant que les délégations n'ont pas d'autres commentaires ou propositions à formuler, suggère que la discussion soit considérée comme étant terminée; il propose de mettre le projet de résolution (A/C.5/L.702) aux voix à la séance suivante, et les délégations pourront alors expliquer leur vote.

Il en est ainsi décidé.

ORGANISATION DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

24. Le PRESIDENT appelle l'attention de la Commission sur le fait que le Bureau demande instamment à toutes les commissions de redoubler d'efforts pour terminer leurs travaux le 20 décembre. Il demande donc à tous les membres de la Commission de prêter tout leur concours afin que la Cinquième Commission examine rapidement toutes les questions dont elle est encore saisie.

La séance est levée à 16 h 20.