

ARTICLE 43

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
TEXTE DE L'ARTICLE 43	
INTRODUCTION	1-4
GÉNÉRALITÉS	5-13

TEXTE DE L'ARTICLE 43

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 des 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.

INTRODUCTION

1. Pendant la période considérée, aucun accord n'a été conclu entre le Conseil de sécurité et des Etats Membres, en vue de mettre à la disposition du Conseil les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales. En outre, ni le Conseil de sécurité ni l'Assemblée générale n'ont adopté de résolutions mentionnant expressément l'Article 43.

2. On trouvera exposées dans les généralités les vues exprimées par les Etats Membres sur la portée de l'Article 43 et ses liens avec d'autres Articles, ainsi que l'avis de la Cour internationale de Justice au sujet de l'incidence de l'Article 43 sur les dépenses des opérations des Nations Unies au Moyen-Orient (FUNU) et au Congo (ONUC)¹.

3. Lors de l'examen de certaines questions, l'Article 43 a été invoqué en même temps que d'autres Articles de la Charte, en particulier les Articles 11, 12, 24, 39, 40, 41, 42 et 48; il y a donc lieu de consulter également les études de ces Articles figurant dans le présent *Supplément*.

4. La présente étude ne contient pas de résumé analytique de la pratique, les auteurs n'ayant pas trouvé de cas se rapportant à la période considérée.

¹ Voir plus loin par. 12.

GÉNÉRALITÉS

5. Les débats de fond sur l'Article 43 ont porté pour la plupart sur la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale concernant les opérations des Nations Unies au Moyen-Orient et au Congo et sur la justification constitutionnelle des méthodes proposées pour financer les dépenses entraînées par ces opérations. D'autres ont eu pour thème l'ensemble de la question des opérations de maintien de la paix.

6. Etant donné que pendant la période sur laquelle porte la présente étude l'Article 43 a parfois été mentionné en même temps que les Articles 44, 45, 46 et 47, on trouvera également dans le résumé qui suit les vues qui ont été exprimées sur ces Articles.

7. Lors de l'examen des opérations des Nations Unies au Moyen-Orient et au Congo aux quinzième, seizième et dix-huitième sessions², ainsi que du point intitulé "Obligations des Etats Membres en vertu de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le financement de la Force d'urgence des Nations Unies et des opérations de l'Organisation au Congo : avis consultatif de la Cour internationale de Justice" à la dix-septième session³ et du point intitulé "Examen de

² A G (XV), Annexes, points 27, 49 et 50; A G (XVI), Annexes, points 26 et 55; A G (XVIII), Annexes, points 19 et 59.

³ A G (XVII), Annexes, point 64.

la situation financière de l'Organisation compte tenu du rapport du Groupe de travail pour l'examen des procédures administratives et budgétaires de l'Organisation des Nations Unies⁴ à la quatrième session extraordinaire, plusieurs Etats Membres ont exprimé l'opinion que les dépenses encourues au titre des opérations des Nations Unies au Moyen-Orient et au Congo n'étaient pas des "dépenses de l'Organisation" au sens de l'Article 17 mais plutôt des dépenses supportées en vertu de l'Article 43. Cet Article, a-t-on fait valoir, prévoyait que la façon dont les forces armées seraient mises à la disposition de l'Organisation des Nations Unies devait être décidée par accord spécial ou accords spéciaux conclus entre les Etats Membres et le Conseil de sécurité. Il s'ensuivait que le mode de financement des forces employées par l'Organisation des Nations Unies serait précisé dans ces accords. A ce propos, on a aussi soutenu que les opérations au Congo avaient été menées contrairement aux dispositions des Articles 43 et 48 puisque ces derniers conféraient au seul Conseil de sécurité le pouvoir de conclure des accords avec des Etats Membres sur l'utilisation des forces armées mises à sa disposition et de déterminer quels Etats Membres participeraient aux actions de maintien de la paix et de la sécurité internationales, telles que celles qui avaient été entreprises au Congo. Les participants aux opérations du Congo, a-t-on fait remarquer, avaient été choisis par le Secrétaire général.

8. On a fait valoir, par contre, que la répartition des dépenses afférentes aux opérations des Nations Unies au Moyen-Orient et au Congo ne pouvait se faire sur la base de l'Article 43 car il ne s'agissait pas d'activités dirigées contre un certain Etat ou gouvernement, conformément à l'Article 42. Les dispositions de l'Article 43, a-t-on ajouté, ne visaient que les actions coercitives prévues à l'Article 42. On ne pouvait les interpréter comme s'appliquant à l'assistance militaire rendue à un gouvernement afin de lui permettre de maintenir l'ordre public et d'obtenir le retrait de forces étrangères, comme c'était le cas de l'assistance apportée par l'Organisation des Nations Unies à la République du Congo. Du reste, tout en portant sur l'emploi de forces nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Article 43 ne se référait pas aux questions purement budgétaires du financement de ces forces. On a également soutenu à ce sujet que l'Article 43, qui n'avait pas été appliqué depuis la création de l'Organisation des Nations Unies par suite de divergences entre les membres permanents du Conseil de sécurité, traitait de mécanismes d'ordre plus ou moins permanent relatifs au maintien de la paix et de la sécurité internationales et n'excluait pas l'adoption des mesures nécessaires pour sauvegarder la paix et la sécurité internationales. On a fait remarquer que la résolution du 14 juillet 1960 du Conseil de sécurité sur le Congo⁵ demandait l'adoption de telles mesures⁶.

⁴ A G (S-IV), Annexes, point 7.

⁵ C S, résolution 143 (1960).

⁶ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir A G (XV), 5^e Comm., 803^e séance : Australie, par. 10; URSS, par. 8, 45 et 46; 805^e séance : Royaume-Uni, par. 8; 807^e séance : Tchécoslovaquie, par. 8; Union sud-africaine, par. 12; 808^e séance : Canada, par. 10; 811^e séance : Australie, par. 22; Pakistan, par. 5 et 6;

9. Après avoir fait remarquer que les opérations des Nations Unies au Congo ne constituaient pas des sanctions ou des actions coercitives au sens des Articles 42 et 43, le Secrétaire général a déclaré qu'il s'agissait essentiellement de mesures de sécurité interne comportant une assistance au gouvernement intéressé pour assurer le maintien de l'ordre public. Elles avaient été prises par le Conseil de sécurité sur l'invitation dudit gouvernement afin d'enrayer une menace à la paix internationale. Aucun représentant n'avait jamais suggéré, a-t-il fait remarquer, que les accords prévus à l'Article 43 devaient être conclus à cette fin entre le Conseil de sécurité et les Etats Membres. Il a aussi fait observer qu'il avait déclaré par le passé, sans susciter aucune objection, que les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité sur le Congo pouvaient être considérées comme ayant été implicitement adoptées en vertu de l'Article 40 car elles ne comportaient aucune action coercitive contre un gouvernement, au sens des Articles 41 et 42, et que les opérations étaient entreprises à l'invitation du gouvernement concerné⁷. Le simple fait que des contingents militaires aient servi à maintenir l'ordre public et à empêcher le déclenchement de la guerre civile au Congo ne signifiait pas que l'on eût voulu appliquer l'Article 43 dans sa lettre ou son esprit. Certains représentants, convenant avec le Secrétaire général qu'il s'agissait du type d'opérations prévues à

816^e séance : Portugal, par. 4 et 5; 817^e séance : Inde, par. 3; Pakistan, par. 54; 822^e séance : URSS, par. 16; 825^e séance : URSS, par. 5; 828^e séance : Tchécoslovaquie, par. 14; 829^e séance : Bulgarie, par. 21; URSS, par. 31; 830^e séance : Pologne, par. 4 et 6; 831^e séance : Irlande, par. 6; 832^e séance : Australie, par. 8; Hongrie, par. 1; Iraq, par. 25 à 27; 833^e séance : Pays-Bas, par. 25; Roumanie, par. 26; 834^e séance : Norvège, par. 10; 836^e séance : URSS, par. 26; 837^e séance : Mexique, par. 9 [texte figurant dans A G (XV), Annexes, points 49 et 50, A/C.5/L.862, par. 47]; 838^e séance : Bulgarie, par. 14; 839^e séance : Australie, par. 11; Secrétaire général, par. 6; 841^e séance : URSS, par. 11 et 19; 842^e séance : Pakistan, par. 32, 34, 35 et 38; Royaume-Uni, par. 6; Suède, par. 20; URSS, par. 25; 843^e séance : Bulgarie, par. 16 et 18; 845^e séance : Mexique, par. 1 [texte figurant dans A G (XV), Annexes, points 49 et 50, A/C.5/L.868, par. 9 à 12]; plén., 937^e séance : URSS, par. 21; 980^e séance : Royaume-Uni, par. 138; 995^e séance : URSS, par. 236. Voir aussi A G (XV), Annexes, points 49 et 50, A/C.5/860, par. 5 et 6; A/C.5/868, par. 9; A G (XVI), 5^e Comm., 902^e séance : URSS, par. 26; plén., 1086^e séance : URSS, par. 102 à 104 et 155; A G (XVII), 5^e Comm., 961^e séance : Danemark, par. 13; URSS, par. 33, 34 et 36; 964^e séance : Argentine, par. 25; 965^e séance : Roumanie, par. 4 à 6; Tchécoslovaquie, par. 19; 966^e séance : Trinité-et-Tobago, par. 36; 967^e séance : Australie, par. 31; 968^e séance : Albanie, par. 41; RSS de Biélorussie, par. 1; 969^e séance : Ghana, par. 21; 971^e séance : Iraq, par. 5 et 6; 972^e séance : Bulgarie, par. 29. Voir aussi A G (XVII), Annexes, point 64, A/C.5/957, par. 1; A G (S-IV), 5^e Comm., 985^e séance : Mexique, par. 26; 987^e séance : Roumanie, par. 18; 989^e séance : Cuba, par. 29; Hongrie, par. 6 et 7; 990^e séance : Tchécoslovaquie, par. 12; 992^e séance : Bulgarie, par. 3; 993^e séance : Fédération de Malaisie, par. 10; 994^e séance : RSS de Biélorussie, par. 7; 995^e séance : Pakistan, par. 37; 997^e séance : Pologne, par. 6; 1002^e séance : Pakistan, par. 34; plén., 1205^e séance : URSS, par. 57. Voir aussi A G (S-IV), Annexes, point 7, A/AC.113/5, par. 14; A/AC.113/15, par. 12 et 23. A G (XVIII), 5^e Comm., 1009^e séance : URSS, par. 4; 1010^e séance : Cuba, par. 35; RSS d'Ukraine, par. 26; 1052^e séance : URSS, par. 34; 1056^e séance : Tchécoslovaquie, par. 38; 1057^e séance : Cuba, par. 23; plén., 1247^e séance : Bulgarie, par. 52. Voir aussi A G (XVIII), Annexes, point 19, A/5680, par. 14.

⁷ Pour la déclaration du Secrétaire général sur les Articles 41 et 42, voir le présent *Supplément* sous ces Articles.

l'Article 40, ont constaté que les dispositions de l'Article 43 ne s'appliquaient par conséquent pas dans le cas à l'étude. Même si le Conseil de sécurité était habilité à prendre des décisions de caractère politique, a-t-on fait valoir, l'Assemblée générale devait encore, par l'intermédiaire de la Cinquième Commission, répartir les dépenses qui en résulteraient; l'Article 43 n'habilitait pas le Conseil de sécurité à prendre de décisions sur les arrangements financiers.

10. On a répondu que l'Article 40 ne contenait pas de dispositions relatives à l'emploi de la force, que les Articles 42 et 43 ne se référaient pas expressément à une action dirigée contre un Etat ou un gouvernement et que, si, dans le cas d'une guerre civile, le Conseil de sécurité recourait à la force pour maintenir la paix et la sécurité, il agissait toujours en application de l'Article 43. De plus, dans le cas où le Secrétaire général considérerait que l'Article 43 ne s'appliquait pas, il restait encore l'Article 106 qui stipulait que si l'Article 43 n'avait pas été appliqué les membres permanents du Conseil de sécurité devaient prendre des décisions lorsqu'il y avait lieu. Les Articles 44, 46 et 47 ont également été invoqués à ce sujet à l'appui de la thèse selon laquelle le Conseil de sécurité, en prenant des décisions concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales, devait être aidé par le Comité d'état-major dont les fonctions étaient définies dans ces Articles.

11. Lors de l'examen de la question intitulée "Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects : a) rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix; b) autorisation et financement de futures opérations de maintien de la paix", à la vingtième session⁸, l'Article 43 a été fréquemment invoqué en tant que base des futures opérations de maintien de la paix et également à propos des déclarations de certains Etats Membres disposés à mettre des forces armées à la disposition des Nations Unies par le biais des accords prévus à l'Article 43. La discussion de fond qui a suivi n'a cependant pas eu spécifiquement pour thème la portée ou l'application de cet Article⁹.

12. L'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice en juillet 1962 sur le paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte contenait aussi des vues sur la portée de l'Article 43 qui avait été invoqué devant la Cour comme l'un des principaux Articles à l'appui de l'idée que les dépenses des Nations Unies pour les opérations au Moyen-Orient et au Congo n'étaient pas des dépenses au sens du paragraphe 2 de l'Article 17. La Cour a exprimé l'avis suivant à ce sujet¹⁰ :

"On a également soutenu devant la Cour que l'Article 43 de la Charte constitue une règle parti-

culière, une *lex specialis*, qui déroge à la règle générale de l'Article 17 chaque fois qu'il s'agit de dépenses pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Article 43 prévoit que les Membres négocieront des accords avec le Conseil de sécurité sur l'initiative de ce dernier, en stipulant quelles seront "les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales" que l'Etat Membre mettra à la disposition du Conseil de sécurité sur l'invitation de ce dernier. Selon le paragraphe 2 de cet Article :

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

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

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

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

⁸ A G (XX), Annexes, point 101.

⁹ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir A G (XX), Comm. pol. spéc., 461^e séance : Népal, par. 26; 463^e séance : Colombie, par. 33; 466^e séance : Inde, par. 14; Tchécoslovaquie, par. 31; 468^e séance : Guatemala, par. 18; Venezuela, par. 13; 482^e séance : Cuba, par. 64; 484^e séance : Bulgarie, par. 7; 487^e séance : Colombie, par. 34.

¹⁰ Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif du 20 juillet 1962 : CIJ, Recueil 1962, p. 166 à 168. Voir aussi le présent Supplément sous l'Article 17.

particulières dues à l'exécution desdites mesures [préventives ou coercitives], a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés". Il semble donc que, dans un cas pareil, le Conseil de sécurité pourrait décider que l'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". Les problèmes économiques n'auraient pas pu faire l'objet à l'avance d'un accord négocié, puisqu'ils ne seront connus qu'après l'événement et dans le cas d'Etats non membres, qui sont également visés à l'Article 50, aucun accord n'aurait pu être négocié en vertu de l'Article 43.

"De plus, un argument insistant sur le fait que toutes les mesures prises pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales devraient être financées par des accords conclus en vertu de l'Article 43 semblerait ôter au Conseil de sécurité la

possibilité d'agir suivant un autre Article de la Charte. La Cour ne peut pas accepter une vue aussi limitée des pouvoirs que le Conseil de sécurité détient de la Charte. On ne peut pas dire que la Charte ait laissé le Conseil de sécurité impuissant en face d'une situation d'urgence, en l'absence d'accords conclus en vertu de l'Article 43."

13. L'Article 43 ainsi que les Articles 44, 45, 46 et 47 ont aussi été invoqués au Conseil de sécurité¹¹ et dans certaines communications dont celles par lesquelles des Etats Membres se déclaraient prêts à placer des forces armées à la disposition du Conseil de sécurité¹². Le fait, toutefois, que ces Articles aient été invoqués n'a donné lieu à aucune discussion de fond.

¹¹ A propos du rapport du Secrétaire général sur les faits nouveaux relatifs au Yémen, voir C S, 18^e année, 1039^e séance : URSS, par. 20; à propos de la situation en Rhodésie du Sud, voir C S, 20^e année, 1258^e séance : Mali, par. 52; 1259^e séance : Côte d'Ivoire, par. 69; et C S, 21^e année, 1281^e séance : Uruguay, par. 35; 1285^e séance : Argentine, par. 17.

¹² Voir A G (XIX), Annexes, n^o 21, A/5721, A/5821 et A/5839.