

LES AMENDEMENTS A LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET LEUR MISE EN ŒUVRE

par

Joseph NISOT

Membre de la Cour permanente d'Arbitrage
Ancien Représentant permanent de la Belgique aux Nations Unies

I

Selon l'article 108 de la Charte, les amendements à celle-ci entrent en vigueur, pour *tous* les membres des Nations Unies, du fait d'avoir été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée Générale et ratifiés par les deux tiers des membres de l'Organisation, y compris les membres permanents du Conseil de Sécurité¹.

Ainsi donc, telle que la règle l'article 108, la fonction constituante appartient, dans l'Organisation des Nations Unies, à un organe bicéphale composé de l'Assemblée Générale et, d'autre part, d'un certain nombre d'Etats membres, lesquels s'expriment par voie de ratification².

Comme on le sait, conformément à l'article 108, les amendements désignés ci-après, concernant, les uns, le Conseil de Sécurité et, les autres, le Conseil économique et social, ont été adoptés, à sa XVIII^e session, par l'Assemblée Générale, statuant par ses résolutions 1991 (XVIII) du 17 décembre 1963.

Concernant le Conseil de Sécurité, les amendements affectent le paragraphe 1 de l'article 23 de la Charte, ainsi que les paragraphes 2 et 3 de l'article 27 :

a) ils élèvent de onze à *quinze* le nombre total des membres du Conseil par l'adjonction de quatre membres non permanents supplémentaires, le nombre de ces derniers, tous élus par l'Assemblée Générale, passant ainsi de six à *dix*;

¹ Les membres permanents du Conseil de Sécurité, au nombre de cinq (Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Union Soviétique), tirent directement leur désignation de la Charte, à la différence des membres non permanents, qui, dans les conditions fixées par cette dernière, sont désignés par l'Assemblée Générale.

² Sur le mécanisme de l'article 108 (et de l'article 109) de la Charte : J. Nisot, cette *Revue*, 1965-2, p. 369.

b) ils portent de sept à *neuf* voix la majorité à laquelle le Conseil se prononce valablement.

En outre, la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 23 a été amendée pour devenir :

« (les membres non permanents du Conseil de Sécurité sont élus pour une période de deux ans). Lors de la première élection des membres non permanents après que le nombre des membres du Conseil de Sécurité aura été porté de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an ».

Concernant le Conseil économique et social, lequel ne comprend que des membres non permanents, eux aussi élus par l'Assemblée, les amendements se rapportent à l'article 61 de la Charte. Créant neuf sièges supplémentaires, ils portent de dix-huit à *vingt-sept* le nombre des membres du Conseil.

L'ensemble des amendements dont l'article 61 a été l'objet affecte ses paragraphes 1, 2 et 3, ainsi transformés :

« 1. — Le Conseil économique et social se compose de vingt-sept membres de l'Organisation des Nations Unies, élus par l'Assemblée Générale.

2. — Sous réserve des dispositions du paragraphe 3, neuf membres du Conseil économique et social sont élus chaque année pour une période de trois ans. Les membres sortants sont immédiatement rééligibles.

3. — Lors de la première élection qui aura lieu après que le nombre des membres du Conseil économique et social aura été porté de dix-huit à vingt-sept, neuf membres seront élus en plus de ceux qui auront été élus en remplacement des six membres dont le mandat viendra à expiration à la fin de l'année. Le mandat de trois de ces neuf membres supplémentaires expirera au bout d'un an et celui de trois autres au bout de deux ans, selon les dispositions prises par l'Assemblée Générale ».

II

De par leur nature, les résolutions 1991 (XVIII) du 17 décembre 1963 sont composites.

En tant qu'en vertu de l'article 108 elles adoptent des amendements à la Charte, elles accomplissent une fonction constituante : par elles, l'Assemblée prononce en sa qualité de cotitulaire du pouvoir constituant de l'Organisation des Nations Unies; elle coopère à l'établissement du texte de la Charte.

Mais les résolutions de 1963 comportent une autre partie. L'Assemblée y agit dans le cadre de sa compétence ordinaire : en vue de la désignation des Etats devant siéger dans les conseils. A cet égard, les résolutions énoncent ce qui suit :

Concernant le Conseil de Sécurité :

« (L'Assemblée) décide en outre que les dix membres non permanents du Conseil de Sécurité seront élus d'après les critères suivants : a) cinq membres élus parmi les Etats d'Afrique et d'Asie; b) un membre élu parmi les Etats d'Europe

orientale; c) deux membres élus parmi les Etats d'Amérique latine; d) deux membres élus parmi les Etats d'Europe occidentale et autres Etats. »

Concernant le Conseil économique et social :

« (L'Assemblée) *décide* en outre que, sans préjudice de la répartition actuelle des sièges au Conseil économique et social, les neuf membres supplémentaires seront élus d'après les critères suivants : a) sept membres élus parmi les Etats d'Afrique et d'Asie; b) un membre élu parmi les Etats d'Amérique latine; c) un membre élu parmi les Etats d'Europe occidentale et autres Etats. »

En réalité, ce sont là des déclarations d'intention, non pas des « décisions ». L'Assemblée Générale indique ainsi les critères dont elle s'inspirera dans la phase où elle aura à décider : par l'élection individuelle des membres des conseils, tâche que lui impose la Charte. L'Assemblée est politiquement tenue de se conformer à ces déclarations d'intention, aboutissement d'un *gentlemen's agreement*.

III

Adoptés par l'Assemblée Générale, les amendements avaient encore, nous l'avons vu, à être ratifiés par les deux tiers des Etats membres de l'Organisation, y compris les membres permanents du Conseil de Sécurité.

Par ses résolutions 1991 (XVIII), l'Assemblée *demande* expressément aux Etats de ratifier au plus tard le 1^{er} septembre 1965.

Nous inclinons à penser que l'Assemblée devait, puisqu'elle mentionnait une date, se limiter à formuler une demande, expression d'un vœu : elle n'eût pu impartir un délai. En effet, ayant, par l'adoption des amendements, épuisé, selon nous, sa compétence constituante, l'Assemblée ne pouvait, semble-t-il, s'aventurer à régler leur ratification. Celle-ci dépend des Etats membres, qui jouissent de la liberté que laisse, dans ce domaine, le droit international et à laquelle l'article 108 ne porte guère atteinte. Au demeurant, conçoit-on qu'un délai eût été susceptible d'affecter la validité des ratifications tardives ? En exprimant une simple demande, ce que quiconque a le droit de faire, l'Assemblée a observé une sage réserve. Sa demande devait d'ailleurs s'avérer efficace³.

IV

Par l'adoption des amendements, l'Assemblée avait pris la décision que lui permettait l'article 108 de la Charte.

Il appartenait aux Etats membres, se prononçant par voie de ratification, de parfaire l'acte constituant. Ils ratifièrent en grand nombre. Les ratifications

³ Sur ce sujet : Fernand DEHOUSSE, cette *Revue*, 1966-1, p. 17, note 59; Egon SCHWELB, *The International and Comparative Law Quarterly*, July 1955, p. 475.

nécessaires se trouvèrent avoir été obtenues le 31 août 1965 : par la ratification des Etats-Unis⁴, venant s'ajouter à celles déjà déposées par plus des deux tiers des autres membres de l'Organisation.

C'est donc à la date du 31 août 1965 que les amendements à la Charte sont entrés en vigueur. Le Secrétaire Général des Nations Unies en fit le jour même la constatation officielle⁵.

V

L'Assemblée Générale ouvrit sa XX^e session ordinaire le 21 septembre 1965.

Elle avait à rectifier les articles 8 (b), 143 et 146 de son règlement intérieur, qui, depuis le 31 août, n'étaient plus en harmonie avec les textes modifiés de la Charte. Depuis cette date, en effet, le Conseil de Sécurité et le Conseil économique et social, élargis, comprenaient des sièges supplémentaires, avec les conséquences correspondantes sur les conditions de vote.

La question relevait de la 6^e Commission de l'Assemblée. La Commission avait sous les yeux une note du Secrétaire Général, accompagnée d'un projet d'amendements aux articles précités du règlement. D'après cette note, les articles amendés devaient entrer en vigueur, non pas immédiatement, mais seulement le 1^{er} janvier 1966.

Comme il s'est vérifié à la 6^e Commission, c'est sur une affirmation que le Secrétariat fondait sa position et les propositions en découlant. Il invoquait que l'article 140 du règlement intérieur dispose en termes généraux que le mandat des membres des divers conseils des Nations Unies court du 1^{er} janvier suivant leur élection par l'Assemblée. Il s'ensuivait, affirmait le Secrétariat, que, de même, devait commencer à courir à partir du *1^{er} janvier 1966* seulement le mandat des titulaires des sièges supplémentaires, au Conseil de Sécurité et au Conseil économique et social.

C'est de l'article 140, disposition préexistante du règlement de l'Assemblée, que le Secrétaire Général faisait donc dépendre la portée de la Charte amendée. Pourquoi le faisait-il ? Son souci était d'ordre empirique : en raison de la commodité inhérente à l'uniformité, il avait en vue l'intérêt s'attachant, pour l'avenir, à ce que tous les mandats, nouveaux comme anciens, partent du 1^{er} janvier.

Après un débat, la 6^e Commission finit par se rallier à la manière de voir du Secrétariat. Elle en tint compte dans les amendements dont elle proposa l'adoption à l'Assemblée Générale⁶.

⁴ Le dernier membre permanent du Conseil de Sécurité qui eût encore à ratifier.

⁵ U.N., Press Release SG/SM/353, L/1443 et Press Release L/1444, qui signale que 95 Etats avaient ratifié au 31 août 1965.

⁶ O.N.U., doc. A/5913 (note du Secrétaire Général), ainsi que A/6132 et Corr. 1 (rapport de la 6^e Commission à l'Assemblée Générale).

En conséquence, cette dernière, par ses résolutions 2046 (XX), A, B et C, du 8 décembre 1965, modifia comme suit les articles 8 (b), 143 et 146 du règlement intérieur.

RESOLUTION A

Selon l'article 8 (b), l'Assemblée se réunit en session extraordinaire d'urgence dans un délai de vingt-quatre heures à la demande du Conseil de Sécurité, s'exprimant à la majorité de sept voix. La résolution du 8 décembre porte cette majorité à neuf voix. Elle précise, cependant, que cette modification du règlement est décidée « avec effet au 1^{er} janvier 1966 ». Ainsi modifié, l'article 8 (b) se lit :

« L'Assemblée Générale se réunit en session extraordinaire d'urgence, conformément à sa résolution 377A (V), dans un délai de vingt-quatre heures après la réception par le Secrétaire général d'une demande à cet effet émanant, soit du Conseil de Sécurité, à la suite d'un vote affirmatif de *neuf* membres de ce conseil, soit de la majorité des Membres exprimée au cours d'un vote de la Commission intérimaire ou autrement, soit de la majorité des Membres comme il est prévu à l'article 9 ».

RESOLUTION B

A l'article 143 du règlement, le mot « trois » est remplacé par « cinq », ce qui donne à l'article la teneur suivante :

« Chaque année, au cours de sa session ordinaire, l'Assemblée Générale élit *cinq* membres non permanents du Conseil de Sécurité pour une période de deux ans ».

Ici encore, le changement est opéré « avec effet au 1^{er} janvier 1966 ».

RESOLUTION C

A l'article 146, toujours « avec effet au 1^{er} janvier 1966 », le mot « six » est remplacé par « neuf », l'article devenant :

« Chaque année, au cours de sa session ordinaire, l'Assemblée Générale élit *neuf* membres du Conseil économique et social pour une période de trois ans ».

Comme les résolutions B et C le constatent, dans leurs considérants, les articles 143 et 146 amendés seront appliqués pour la première fois aux élections qui se tiendront à la XXI^e session de l'Assemblée. On en a donc correctement conclu que l'entrée en vigueur pouvait n'avoir lieu que le 1^{er} janvier 1966.

En revanche, pour pouvoir conclure de même au sujet de l'article 8 (b) amendé, la résolution A formule ce considérant : « (L'Assemblée) considérant que, conformément à l'article 140 de son règlement intérieur, le mandat des membres non permanents du Conseil de Sécurité élus à la XX^e session, *y compris tous les membres additionnels*, commencera le 1^{er} janvier 1966 ». Or cette affirmation est des plus contestables en tant qu'elle s'applique aux titulaires des sièges supplémentaires établis par l'article 23 amendé de la Charte.

VI

L'Assemblée Générale avait, comme le lui enjoint la Charte, à pourvoir de titulaires les sièges nouvellement créés et, par là, à permettre au Conseil de Sécurité, ainsi qu'au Conseil économique et social, d'opérer dans ce qui était désormais leur composition constitutionnelle, la seule valable.

1. Le 10 décembre, elle élit le Nigéria, le Japon, l'Ouganda et la Nouvelle-Zélande pour occuper les quatre sièges établis par l'article 23 de la Charte afin d'élever de onze à quinze le nombre des membres du Conseil de Sécurité.

Pour satisfaire aux nécessités du roulement, l'Assemblée fixa à deux ans la durée des mandats du Nigéria et du Japon, et à un an celle des mandats de l'Ouganda et de la Nouvelle-Zélande.

Tous ces mandats, fut-il décidé, devaient commencer à courir à compter du 1^{er} janvier 1966⁷.

2. L'Assemblée élit, le 15 décembre, la Grèce, le Dahomey, le Venezuela, le Cameroun, le Maroc, le Sierra-Leone, la Tanzanie, l'Inde et, le 18 décembre, l'Iran pour occuper les neuf sièges supplémentaires créés par l'article 61 de la Charte en vue d'élever de dix-huit à vingt-sept le nombre des membres du Conseil économique et social.

Aux fins du roulement, l'Assemblée conféra un mandat de trois ans à l'Iran, au Maroc et au Venezuela; un mandat de deux ans au Cameroun, au Dahomey et à l'Inde; un mandat d'un an à la Grèce, au Sierra-Leone et à la Tanzanie.

Tous ces mandats devaient commencer à courir à compter du 1^{er} janvier 1966⁸.

VII

L'Assemblée ne s'est donc pas hâtée de désigner les Etats bénéficiaires des nouveaux sièges.

Au lieu d'agir dès le début de sa session, elle a attendu pour ce faire que le progrès de ses travaux eût atteint la phase dans laquelle ont lieu habituellement, chaque année, les élections destinées à remplacer, dans les divers conseils, les Etats dont le mandat expire à la fin de l'année, les nouveaux élus devant occuper à partir du 1^{er} janvier suivant les sièges des Etats sortants.

L'Assemblée a en effet, pour sa facilité, procédé dans le même temps aux deux catégories d'élections, alors que les premières, à l'opposé des secondes, revêtaient un caractère de toute particulière urgence, puisque, depuis le 31 août,

⁷ Assemblée, séances plénières des 10 et 13 décembre 1965 : doc. A/PV 1392 et 1393.

⁸ Assemblée, séances plénières des 15 et 18 décembre 1965 : doc. A/PV 1396 et 1403.

la composition du Conseil de Sécurité et du Conseil économique et social ne répondait plus aux prescriptions de la Charte.

Bien plus, c'est à partir du 1^{er} janvier 1966 seulement, et non à partir des élections, que l'Assemblée a entendu faire courir le mandat des titulaires des sièges supplémentaires.

Ainsi donc fut portée à quatre mois (du 31 août au 1^{er} janvier) la période pendant laquelle les Nations Unies se sont trouvées privées du concours de deux de ses organes principaux, tels que constitués par la Charte.

Comment a-t-on justifié pareil comportement ?

Nous savons que c'est par l'article 140 du règlement intérieur de l'Assemblée. Visant en général le mandat des membres des divers conseils des Nations Unies, l'article 140, a-t-on affirmé, couvre le mandat des titulaires des sièges supplémentaires établis par les articles 23 et 61 amendés, en sorte que ce mandat doit être considéré comme partant du 1^{er} janvier 1966. L'affirmation, nous l'avons vu, fut, à l'égard du Conseil de Sécurité, réitérée dans la résolution A du 8 décembre 1965.

Que vaut cette affirmation ?

L'article 140 se lit :

« Sauf exception prévue à l'article 148, le mandat des membres des conseils entre en vigueur le 1^{er} janvier qui suit leur élection par l'Assemblée Générale et prend fin le 31 décembre qui suit l'élection de leurs successeurs ».

L'article 140 s'applique normalement à la situation habituelle, celle dans laquelle il s'agit de régler la durée du mandat des Etats qu'élit l'Assemblée pour remplacer, à leur sortie de charge, les Etats occupant des sièges dans un conseil.

Tout autre est la situation que vise l'article 148 du règlement, mentionné par l'article 140. Il est question là, non des remplaçants de membres sortants, mais des *premiers* titulaires de sièges *nouveaux*, nés de l'élargissement d'un conseil, le Conseil de tutelle, élargissement consécutif à la survenance d'accords de tutelle. L'article 148 dispose que le mandat des Etats élus par l'Assemblée pour occuper de tels sièges, au Conseil de tutelle, « entre en vigueur, *dès leur élection*, et prend fin conformément aux dispositions de l'article 140 du règlement intérieur comme s'il était entré en vigueur le 1^{er} janvier suivant l'élection ». Dans cette éventualité donc, le mandat est allongé de la période comprise entre l'élection et le 1^{er} janvier.

Encore qu'il soit exclu de raisonner par analogie, la situation qui, à sa XX^e session, confrontait l'Assemblée présente une certaine ressemblance avec le cas visé par l'article 148. Ressemblance suffisante pour rendre manifeste combien il était téméraire de prétendre la routine de l'article 140 applicable au mandat des premiers titulaires des nouveaux sièges créés par la transformation statutaire du Conseil de Sécurité et du Conseil économique et social.

Au demeurant, le règlement intérieur n'était pas utilisable à l'encontre de prescriptions constitutionnelles : il ne pouvait fournir le moyen de surseoir aux

mesures propres à permettre aux deux conseils d'opérer selon ce qui était désormais leur statut. Une disposition réglementaire étant inopérante, l'Assemblée n'eût pu valablement surseoir qu'en vertu d'un texte non équivoque et de nature constitutionnelle. Alors qu'elle agissait en tant qu'autorité constituante, il lui était loisible d'inclure un tel texte dans les amendements à la Charte. L'Assemblée ne l'a pas fait, et la teneur des amendements ne permettait pas de soutenir qu'elle l'avait fait. Ainsi, faute d'y avoir pensé en 1963, on a invoqué l'article 140 et on en a mésusé, provoquant d'irrégulières vacances de sièges. Il est significatif que celles-ci, déjà très longues, l'eussent été plus encore d'après le même système, si le hasard des ratifications avait voulu que les amendements entrassent en vigueur plus tôt.

VIII

1. C'est, surtout envisagées par rapport au Conseil de Sécurité, que les réflexions qui précèdent semblent devoir retenir l'attention.

L'article 108 de la Charte dispose sans réserve : les amendements entrent en vigueur du seul fait d'avoir été arrêtés par les deux autorités constituantes. Ainsi, le 31 août 1965 et de plein droit, le Conseil de Sécurité s'est trouvé comprendre, non plus onze, mais quinze sièges, et ne pouvoir prononcer qu'à la majorité de neuf voix, substituée à celle de sept voix.

En conséquence, l'Assemblée devait dans l'immédiat, au plus tard tout au début de sa XX^e session⁹, élire les titulaires des nouveaux sièges, afin que le Conseil, le seul Conseil de Sécurité que connaisse la Charte depuis le 31 août 1965, pût fonctionner valablement.

L'Assemblée a atermoyé. Elle a ainsi gravement manqué à une obligation statutaire, obligation pressante et capitale, puisque le Conseil, investi de « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales », ne pouvait, lui, différer d'agir.

Qu'en est-il résulté ? Que, du 31 août 1965 au 1^{er} janvier 1966, la situation du Conseil de Sécurité fut celle d'un corps inconstitutionnel : il resta en fonction, encore composé de onze membres, adoptant, toujours à la majorité de sept voix, de très importantes résolutions¹⁰.

Quelle était la valeur juridique de ces délibérations, intervenues sur la base de dispositions de la Charte abrogées par l'entrée en vigueur des amendements ? Quoi qu'elles valussent à quelque autre titre, elles pouvaient difficilement être considérées comme attribuables à l'organe qualifié de Conseil de Sécurité par la Charte.

⁹ L'urgence qui s'impose en pareil cas avait déjà été signalée à la XIII^e session de l'Assemblée, saisie par vingt Etats d'un projet tendant à l'augmentation, par amendement à la Charte, du nombre des membres du Conseil de Sécurité. Il y était prévu que, l'amendement étant entré en vigueur, l'Assemblée, si c'était nécessaire, tiendrait une *session extraordinaire* à seule fin d'élire les nouveaux membres. O.N.U., doc. A/3446, du 12 décembre 1956,

¹⁰ Sur cet aspect de la question : Egon SCHWELB, *A.J.I.L.L.*, octobre 1965, pp. 850-851.

Telles sont en substance les considérations que nous publions le 2 décembre 1965¹¹.

2. Ecrivain, lui aussi, au cours de la XX^e session de l'Assemblée¹², M. Paul De Visscher a exprimé une conviction opposée à la nôtre, bien qu'il se déclarât disposé à admettre, en se plaçant sur le plan de l'opportunité, que l'Assemblée eût certainement été mieux avisée, si dès le début de la session, elle avait immédiatement adapté la composition du Conseil de Sécurité au nouvel article 23. Il formule ainsi son argumentation :

« Si je ne puis suivre, dans toute la rigueur de ses implications, le raisonnement de M. Nisot, c'est, d'une part, parce que les amendements apportés à l'article 23 de la Charte ne pouvaient effectivement recevoir d'effet sans une intervention ultérieure de l'Assemblée générale et, d'autre part, parce que la résolution de l'Assemblée dans laquelle ont été insérés les projets d'amendements aux articles 23 et 27 (Résolution A du 17 décembre 1963) n'assignait aucun délai précis à l'Assemblée pour procéder aux élections nécessaires à l'application effective du nouvel article 23.

» Devant ce silence des textes spéciaux et la nature même des amendements dont il s'agit, il faut nécessairement se référer aux dispositions générales de la Charte et du Règlement d'ordre intérieur qui concernent la manière dont l'Assemblée exerce ses attributions et organise ses travaux. Or, même lorsqu'elle est appelée à exercer une compétence obligatoire, l'Assemblée est maîtresse de son ordre du jour et fixe librement le moment qui lui paraît le plus opportun pour émettre les votes auxquels la Charte lui fait un devoir de procéder. Les Etats membres qui ont ratifié les amendements aux articles 23 et 27 de la Charte n'ont certainement pas entendu porter atteinte à cette liberté statutaire dont dispose l'Assemblée générale dans l'organisation de ses travaux. Tout ce que l'on peut déduire de l'article 23, alinéa 2, de la Charte, c'est que l'Assemblée devra nécessairement procéder à l'élection de quatre nouveaux membres du Conseil de Sécurité au cours de la présente session ordinaire. Les arguments développés par M. Nisot retrouveraient tout leur poids s'il devait en être différemment. »

3. Nous ne pouvons nous rallier au raisonnement de M. De Visscher et tenons d'autant plus à le confirmer qu'à notre avis l'exposé des vues divergentes auquel un problème donne lieu contribue à son élucidation.

Le sort des obligations constitutionnelles de l'Assemblée ne saurait être apprécié d'après le pouvoir qu'a celle-ci d'organiser ses travaux. C'est l'inverse qui est vrai. Ce pouvoir n'est ni discrétionnaire, ni prédominant : c'est seulement dans le cadre de ses obligations que l'Assemblée s'organise librement, est maîtresse de son ordre du jour. Elle n'en est maîtresse, en effet, que dans la limite où son obligation le permet : du contenu de celle-ci dépend sa marge de liberté. Là où une obligation statutaire comporte qu'elle soit exécutée sans délai, l'Assemblée n'est pas libre de surseoir à cette exécution : elle ne saurait, pour la différer, se retrancher derrière son règlement intérieur, se prévaloir de sa pratique en matière de procédure. C'est l'obligation constitutionnelle qui l'emporte sur le règlement, non le règlement sur l'obligation. De par l'entrée en vigueur des amendements a été automatiquement modifiée la structure de deux organes,

¹¹ *Le Soir* (Bruxelles), 2 décembre 1965.

¹² *Le Soir*, 18 décembre 1965.

leur structure antérieure perdant dès lors tout appui constitutionnel. Aux articles amendés, l'Assemblée était tenue de se conformer. Elle avait à les exécuter : ils appelaient de sa part une prestation positive, à savoir l'élection des bénéficiaires des sièges nouvellement créés. Pourquoi l'organe constituant serait-il présumé avoir voulu laisser l'Assemblée libre de retarder à son gré l'exécution, fût-ce au prix de prolonger jusqu'à quatre mois, comme nous l'avons vu, l'incapacité des conseils de fonctionner dans des conditions statutairement régulières ? En raison même de leur teneur, les amendements appelaient une prompte exécution, puisqu'en dépendait le concours conforme à la Charte d'un organe aussi essentiel que le Conseil de Sécurité. Qu'aucun délai n'ait été stipulé pour la tenue des élections est de nature à indiquer, non que l'Assemblée était fondée à surseoir, mais, au contraire, qu'elle ne l'était pas. Pour apprécier ce qu'ont voulu les auteurs des amendements, il faut s'en rapporter à ce qui se passa en 1963, à la XVIII^e session, alors que l'Assemblée opérait en qualité d'autorité constituante; on ne saurait donner la préférence aux conceptions qui ont pu prévaloir deux ans plus tard, à la XX^e session, quand elle n'était plus qu'organe d'exécution.

Des assertions émises *in fine* par M. De Visscher, il résulte que, pour être en règle, il suffisait à l'Assemblée de procéder aux élections au cours de sa XX^e session. Nous ne voyons pas pour quelle raison de principe la durée de la session pouvait être ainsi érigée en mesure de l'urgence de l'obligation de l'Assemblée¹³.

APPENDICE

On sait que, d'après la Charte, sa révision peut être effectuée soit par le moyen de l'article 108, soit par celui de l'article 109. Ce dernier prévoit la réunion d'une « conférence générale » de révision.

1. Le paragraphe 1 (première phrase) de l'article 109 dispose :

« Une conférence générale des Membres des Nations Unies, aux fins d'une révision de la présente Charte, pourra être réunie aux lieu et place qui seront fixés par un vote de l'Assemblée Générale à la majorité des deux tiers et par un vote de *sept* quelconques des membres du Conseil de Sécurité. Chaque Membre de l'Organisation disposera d'une voix à la conférence ».

En 1963, à la XVIII^e session, on avait manqué à mettre cet article en concordance avec l'amendement à l'article 27, portant à neuf voix la majorité requise au Conseil de Sécurité¹⁴. On ne s'en est aperçu que beaucoup plus tard.

A sa XX^e session, le nouvel article 27 étant entré en vigueur, l'Assemblée

¹³ Est-il besoin de rappeler que la durée d'une session dépend de facteurs accidentels, comme l'expérience le démontre amplement ? Une session peut ne prendre fin que plusieurs mois après le 1^{er} janvier.

¹⁴ Nous avons signalé cette lacune : cette *Revue*, 1965-2, p. 370, note 1.

Générale a voulu réparer cette omission. Par sa résolution 2101 (XX) du 20 décembre 1965, l'Assemblée, en vertu de l'article 108, a adopté un amendement au paragraphe 1 de l'article 109, le mot « sept » y étant remplacé par « neuf ».

L'Assemblée ayant ainsi statué, les Etats membres des Nations Unies sont appelés par l'article 108 à ratifier. Ladite résolution leur « demande » de le faire « à une date aussi rapprochée que possible ».

Il va sans dire qu'en attendant, la majorité de sept voix continuera de valoir au Conseil de Sécurité dans le cadre du paragraphe 1 de l'article 109¹⁵.

2. Le paragraphe 3 de l'article 109 est ainsi conçu :

« Si cette conférence (la conférence de révision) n'a pas été réunie avant la dixième session annuelle de l'Assemblée Générale qui suivra l'entrée en vigueur de la présente Charte, une proposition en vue de la convoquer sera inscrite à l'ordre du jour de cette session, et la conférence sera réunie, s'il en est ainsi décidé par un vote de la majorité de l'Assemblée Générale et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de Sécurité ».

Fallait-il, ici aussi, remplacer « sept » par « neuf » ? On y a renoncé pour le motif que le paragraphe 3, censé avoir été exécuté à la X^e session, n'avait plus d'utilité.

Ne convenait-il pas dans ces conditions d'adopter un amendement portant suppression du paragraphe 3 ? On y a pareillement renoncé : le maintien du paragraphe, fût-il allégué, se justifiait « pour des raisons historiques »¹⁶.

3. A sa X^e session, par résolution 992 (X) du 21 novembre 1955, l'Assemblée avait « décidé » que la conférence de révision de l'article 109 se réunirait, mais au « moment opportun ».

Elle avait chargé un comité composé de tous les Etats membres d'étudier l'organisation de la future conférence, le Secrétaire général devant, de son côté, poursuivre un travail de documentation commencé dès la VIII^e session. L'Assemblée se prononça dans le même sens, successivement, à ses XII^e, XIV^e, XVI^e, XVII^e et XVIII^e sessions.

Il en fut encore ainsi à la XX^e session : la résolution 2114 (XX) du 21 décembre 1965, a, une nouvelle fois, confirmé le mandat du comité et prescrit la poursuite des travaux.

La réunion d'une conférence de révision ne s'avère pas aujourd'hui moins improbable qu'à la X^e session¹⁷.

Genève, le 15 février 1966.

¹⁵ Sur ce sujet : Assemblée, XX^e session, Compte rendu analytique de la 6^e Commission, séance du 14 décembre 1965.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ J. Nisor, cette *Revue*, 1965-2, pp. 374-375.

LES PREMIERS AMENDEMENTS APPORTES A LA CHARTE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

par

Paul DE VISSCHER

Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Louvain

Membre de la Cour Permanente d'Arbitrage

A la date du 31 août 1965, le Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies a annoncé l'entrée en vigueur des amendements apportés aux articles 23, 27 et 61 de la Charte des Nations Unies, conformément à la procédure établie en matière d'amendements par l'article 108 de cet instrument. Aux termes de cette disposition « les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les membres des Nations Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité »¹. C'est la première fois, dans l'histoire des Nations Unies, qu'une procédure formelle d'amendement de la Charte aboutit à son terme normal. Cet heureux résultat doit essentiellement être attribué au fait que ces amendements qui, dès l'origine, ont recueilli l'appui d'une majorité cohérente, formée essentiellement par la masse des Etats afro-asiatiques, n'ont en définitive qu'une portée relativement limitée à l'égard de l'équilibre général des forces politiques au sein de l'Organisation. C'est parce qu'elles étaient assurées de conserver la position privilégiée que la Charte leur avait reconnue au sein du Conseil de Sécurité, que les grandes Puissances se sont finalement résignées à ratifier les amendements qui accordent essentiellement une satisfaction de prestige aux Etats nouveaux.

¹ Cette procédure d'amendement est différente de la procédure en revision globale de la Charte qui est régie par l'article 109, aux termes duquel la revision est l'œuvre d'une conférence diplomatique générale des Etats membres, convoquée à la requête conjointe de l'Assemblée générale statuant à la majorité des deux tiers et du Conseil de Sécurité statuant à la majorité de sept quelconques de ses membres. On relèvera que la distinction entre la revision de la Charte et l'amendement est purement formelle et qu'une revision, au sens matériel du terme, pourrait être opérée par de multiples amendements.

1 — OBJET DES AMENDEMENTS

Les amendements apportés aux articles 23, 27 et 61 de la Charte des Nations Unies ont pour objet de modifier la composition du Conseil de Sécurité et du Conseil Economique et Social en élevant le nombre de membres de ces deux organes et d'adapter, en fonction de cette modification, les règles de vote au sein du Conseil de Sécurité. Enfin, dans chacun de ces deux organes, le principe de la représentation régionale est consacré par l'effet de « résolutions » qui, sans avoir été insérées dans la Charte, ont cependant été votées par l'Assemblée générale en même temps que les amendements et communiquées aux Etats membres auxquels il était demandé de ratifier ceux-ci.

Aux termes de l'amendement apporté à l'article 23 de la Charte, le Conseil de Sécurité, jadis composé de onze membres, en comptera dorénavant quinze étant, d'une part, les cinq grandes Puissances ou membres permanents élus pour un terme de deux ans. En vertu de la « résolution » adoptée par l'Assemblée, en même temps que l'amendement à l'article 23, ces dix membres non permanents, dont le texte de la Charte se borne à disposer qu'ils sont élus sur base d'une « répartition géographique équitable », seront élus, à l'avenir, à raison de cinq membres parmi les Etats d'Afrique et d'Asie, d'un membre parmi les Etats d'Europe orientale, de deux membres parmi les Etats d'Amérique latine et de deux membres parmi les Etats d'Europe occidentale et autres Etats.

Dans le but d'assurer le renouvellement annuel d'une partie du Conseil, l'article 23 nouveau dispose que « lors de la première élection des membres non permanents, après que le nombre des membres du Conseil de Sécurité aura été porté de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an ».

En conséquence de l'augmentation de l'effectif du Conseil de Sécurité, l'article 27 de la Charte, qui a trait à la procédure de vote du Conseil, a également été amendé. A l'avenir, les décisions du Conseil sur les questions de procédure seront prises par un vote affirmatif de *neuf* membres (au lieu de sept) et les décisions sur toutes autres questions seront prises « par un vote affirmatif de *neuf* membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents... ».

Les amendements relatifs à la composition du Conseil Economique et Social s'inspirent des mêmes principes. Aux termes du nouvel article 61, l'effectif du Conseil Economique et Social est porté de dix-huit à vingt-sept membres élus, comme par le passé, pour un terme de trois ans. En outre, en vertu de la résolution B adoptée le 17 décembre 1963, mais dont le texte n'est pas inséré dans la Charte, l'Assemblée générale a « décidé » que, sans préjudice de la répartition actuelle des sièges au Conseil Economique et Social, les neuf membres supplémentaires seront élus d'après les critères suivants :

- a) sept membres élus parmi les Etats d'Afrique et d'Asie;

- b) un membre élu parmi les Etats d'Amérique latine;
- c) un membre élu parmi les Etats d'Europe occidentale et autres Etats ».

Les amendements aux articles 23 et 61 sont l'aboutissement d'une longue campagne que les Etats nouveaux ont menée en faveur de l'accroissement de l'effectif des principaux organes des Nations Unies en fonction de l'augmentation constante du nombre d'Etats membres de l'Organisation. En faveur de cette augmentation, les Etats nouveaux n'ont pas manqué d'invoquer ces raisons de justice ou d'équité qui, dans l'ordre interne, déterminent fréquemment le pouvoir constituant ou le pouvoir législatif à adapter, en fonction de l'accroissement du nombre des habitants, le nombre des sièges parlementaires. Cette logique mathématique ne saurait être acceptée sans réserve. Elle trouve sa limite dans les exigences naturelles du bon fonctionnement de tout organe quelconque et, plus particulièrement, des organes de décision ou de gouvernement au sein desquels le principe de l'efficacité ne peut être sacrifié au principe de la représentativité qui est propre aux organes délibérants.

Poussée à l'extrême, la logique de la proportionnalité entre l'accroissement du nombre d'Etats membres de l'Organisation et l'accroissement de l'effectif des organes¹ des Nations Unies eût justifié le doublement de ces organes. On se réjouira de constater que l'Assemblée générale s'est montrée soucieuse de sauvegarder l'efficacité des organes des Nations Unies et spécialement du Conseil de Sécurité, en maintenant à ces organes le caractère restreint que justifie la nature de leurs fonctions. On se félicitera plus encore de constater qu'aucune modification n'a été apportée à la composition de la Cour internationale de Justice dont l'effectif de quinze juges paraît constituer le maximum compatible avec les exigences d'une bonne administration de la justice.

Quant à l'augmentation du nombre des membres non permanents du Conseil de Sécurité, on observera qu'elle avait été, en fait, préparée de longue date à la faveur de l'interprétation extensive qui a été donnée, au cours de ces dernières années, à l'article 31 de la Charte aux termes duquel « tout membre de l'Organisation qui n'est pas membre du Conseil de Sécurité, peut participer, sans droit de vote, à la discussion de toute question soumise au Conseil de Sécurité, chaque fois que celui-ci estime que les intérêts de ce membre sont particulièrement affectés ». On jugera du libéralisme dont le Conseil de Sécurité a fait preuve dans l'interprétation de ce texte, en rappelant, à titre d'exemple, que lors des délibérations que le Conseil a consacrées, au mois de février 1961, à la situation au Congo, onze Etats non membres du Conseil furent admis à participer aux délibérations de celui-ci et, notamment, l'Inde, l'Indonésie, la Pologne et la Yougoslavie².

² Voy. *Revue des N.U.*, 1^{er} mars 1961, pp. 15-16, et les réserves exprimées à cette occasion par le représentant de la France, M. A. Bérard.

Enfin, le principe de la représentation régionale qu'institutionnalisent les résolutions annexées aux amendements peut être considéré comme la consécration d'une pratique constante et il faut espérer que la plus grande précision qui a été donnée à ce principe évitera les interminables tours de scrutin auxquels l'élection des membres non permanents du Conseil donnait régulièrement lieu sur base du principe équivoque de la « représentation géographique équitable » énoncé par l'article 23, al. 1, de la Charte.

2 — PROCEDURE D'ADOPTION ET ENTREE EN VIGUEUR DES AMENDEMENTS

Conformément aux dispositions de l'article 108 de la Charte, les amendements qui avaient été soumis à l'Assemblée générale au cours de sa dix-huitième session, ont été adoptés par cette assemblée, le 17 décembre 1963, par une majorité qualifiée de 96 voix contre 11 et 4 abstentions³.

Au moment de ce vote, la majorité des grandes Puissances et toutes les démocraties populaires étaient hostiles à leur adoption. Du côté des grandes puissances occidentales, le problème du financement des dépenses de l'Organisation constituait un sujet de discord rendant impossible la formation d'un accord sur l'aménagement des structures de l'Organisation. Du côté des démocraties populaires, l'admission de la Chine communiste était exigée comme un préalable indispensable à l'entrée en vigueur de tout amendement à la Charte. Au cours des années 1964-1965, ces deux groupes d'Etats en vinrent cependant à assouplir considérablement leurs positions, si bien qu'à la date du 31 août 1965, les amendements aux articles 23, 27 et 61 avaient obtenu les ratifications de 95 Etats, c'est-à-dire de la majorité des deux tiers des Etats membres et de tous les membres permanents du Conseil de Sécurité.

Si la procédure d'adoption des amendements s'est déroulée conformément au prescrit de l'article 108 de la Charte, on notera cependant que les modifications apportées aux articles 23, 27 et 61 ont été adoptées par l'Assemblée générale concurremment avec des « décisions » qui en règlent les modalités d'application et en affectent la portée. C'est ainsi que la technique de répartition des sièges, au sein du Conseil de Sécurité et du Conseil Economique et Social, n'a pas été établie par les textes amendés de la Charte, mais par l'effet de décisions de l'Assemblée formant les points 3 des résolutions A et B dans lesquelles les amendements avaient été insérés. Les résolutions A et B, contenant à la fois les textes amendés des articles 23 et 61 et les « décisions » relatives à la répartition des sièges par régions, ont fait l'objet d'un vote d'ensemble de la part de l'Assemblée générale et ont été communiquées comme telles aux divers Etats membres lorsque ceux-ci ont été invités à ratifier les amendements.

³ Ont voté contre : Bulgarie, Cuba, France, Hongrie, Mongolie, Pologne, Biélorussie, Ukraine, Roumanie, Tchécoslovaquie et U.R.S.S. Abstentions : Afrique du Sud, Portugal, Royaume-Uni, U.S.A.

Dans ces conditions, il convient de se demander quelle est l'autorité que revêtent, en droit, les « décisions » concernant la répartition régionale des sièges au Conseil de Sécurité et au Conseil Economique et Social. A notre avis, ces décisions, bien qu'ayant été insérées matériellement dans les résolutions contenant les amendements proprement dits, n'en font pas partie intégrante. En effet, il apparaît à la lecture des résolutions A et B que les Etats membres ont été invités, par les paragraphes 2 de chacune de ces résolutions, à ratifier « les amendements *ci-dessus* », c'est-à-dire exclusivement les amendements aux textes de la Charte tels qu'ils étaient libellés au paragraphe 1 des résolutions A et B. Les décisions relatives à la répartition des sièges et qui formaient la substance du troisième paragraphe des résolutions A et B n'ont donc pas été soumises à ratification de la part des Etats membres, encore qu'elles leur aient été communiquées en même temps que les textes des amendements et que certains Etats, comme la Belgique, les aient publiées dans leur journal officiel ⁴.

N'ayant pas valeur de dispositions constitutionnelles, les décisions qui ont été prises par l'Assemblée générale quant à la technique de répartition des sièges, doivent-elles être considérées comme des décisions fondées sur l'article 18 de la Charte ou, comme des décisions fondées sur l'article 21 ? Aux termes de l'article 18, les décisions de l'Assemblée sur « l'élection » des membres du Conseil de Sécurité et du Conseil Economique et Social sont prises et, par conséquent, modifiées à la majorité des deux tiers; au contraire, les décisions par lesquelles l'Assemblée adopte son règlement intérieur en vertu de l'article 21, sont soumises à la règle de la majorité ordinaire. Compte tenu des termes très précis de l'article 18 qui soumet à la règle de la majorité des deux tiers « l'élection des membres » des deux Conseils et non toute modalité relative à cette élection, compte tenu aussi du caractère exceptionnel que revêt, dans le système de la Charte, la règle du vote de l'Assemblée générale aux deux tiers des voix, nous pensons que les décisions qui ont été prises le 17 décembre 1963 quant à la technique de répartition des sièges doivent être considérées comme fondées sur l'article 21 de la Charte. Bien que n'ayant pas été formellement insérées dans le règlement intérieur de l'Assemblée générale, c'est à ce titre qu'elles lient les Etats membres et il en découle nécessairement qu'elles pourraient être modifiées par l'Assemblée à la majorité ordinaire. Toutefois, ces décisions revêtent un caractère normatif et ne pourraient dès lors être méconnues, à l'occasion d'une élection particulière, sans avoir été préalablement abrogées ou amendées par voie de dispositions générales adoptées sur base de l'article 164 du règlement de l'Assemblée.

*

**

Conformément à l'article 108, les amendements aux articles 23, 27 et 61 de la Charte sont entrés en vigueur, pour tous les membres des Nations Unies,

⁴ *Monit.*, 21 octobre 1965, p. 11525.

dès l'instant où ils ont obtenu la ratification des deux tiers de ces membres, y compris tous les membres permanents du Conseil. Cette majorité s'est trouvée réunie à la date du 31 août 1965 à la suite du dépôt des instruments de ratification des Etats-Unis d'Amérique.

Selon une thèse qui a été défendue par M. Joseph Nisot, membre de la Cour permanente d'Arbitrage et ancien représentant permanent de la Belgique auprès de l'O.N.U., l'entrée en vigueur automatique du nouvel article 23, qui porte de onze à quinze le nombre des membres du Conseil de Sécurité, aurait eu pour effet de priver instantanément l'ancien Conseil de Sécurité de toute existence légale⁵. Or, comme l'a relevé M. Nisot, au début du mois de décembre 1965, soit plus de deux mois après l'ouverture de la vingtième session ordinaire de l'Assemblée, le Conseil de Sécurité fonctionnait toujours selon les règles établies par les anciens articles 23 et 27 de la Charte dont l'abrogation doit cependant être tenue pour simultanée à l'entrée en vigueur des amendements qui leur ont été apportés. Considérant cette situation comme inconstitutionnelle, M. Nisot a exprimé l'avis que toutes les résolutions prises par le Conseil de Sécurité, postérieurement à la date du 31 août 1965, « ne sauraient être considérées comme attribuables à l'organe qualifié de Conseil de Sécurité par la Charte. »

Cette thèse rigoriste ne nous paraît en aucune façon justifiée par les textes de la Charte et, moins encore, par ceux des amendements dont il s'agit.

La composition du Conseil de Sécurité est une chose et son élection en est une autre. En amendant l'article 23, l'Assemblée générale a édicté une règle constitutionnelle nouvelle destinée à trouver son *application* effective à la plus prochaine élection du Conseil de Sécurité. Elle n'a en aucune façon entendu porter atteinte à la liberté dont dispose l'Assemblée générale quant à l'établissement de son ordre du jour et quant à la date précise à laquelle cette assemblée s'acquitte des obligations que lui impose la Charte. En l'absence de dispositions impératives spéciales contenues dans les résolutions du 17 décembre 1963, il faut nécessairement s'en rapporter, sur ces points, aux dispositions générales de la Charte et à celles du règlement intérieur de l'Assemblée. Or l'élection des membres non permanents ayant lieu, chaque année, « *au cours* de la session ordinaire de l'Assemblée »⁶, il paraît difficile de soutenir qu'en ne procédant pas « sans délai » à l'élection d'un nouveau Conseil de Sécurité, l'Assemblée aurait « manqué à une obligation constitutionnelle capitale » avec les conséquences juridiques que M. Nisot a cru devoir en déduire quant à la validité des résolutions du Conseil.

Sans doute, il reste exact que les amendements sont « entrés en vigueur » à la date du 31 août 1965, mais cette entrée en vigueur, qui était indispensable pour conférer à l'Assemblée générale le pouvoir d'élire quatre nouveaux membres du

⁵ *Le Soir*, 2 décembre 1965, et notre réponse dans *Le Soir*, 18 décembre 1965.

⁶ Article 143 du Règlement de l'Assemblée générale.

Conseil, n'a eu d'autre effet que d'obliger l'Assemblée à procéder à ces élections dans le délai établi par son règlement, c'est-à-dire, au cours et avant la clôture de la vingtième session ordinaire. En d'autres mots, si la norme inscrite dans le nouvel article 23 est entrée en vigueur dès le 23 août 1965, son application effective qui exigeait, en raison de sa nature même, une intervention ultérieure de l'Assemblée, ne pouvait se produire que par l'effet de cette intervention dont il appartenait à l'Assemblée elle-même de fixer le moment le plus adéquat « au cours » de sa plus prochaine session ordinaire. Cette interprétation qui a d'ailleurs été adoptée en fait, tant par le Secrétaire général ⁷ que par l'Assemblée elle-même, nous paraît la seule qui soit conciliable avec la nature des amendements en cause, avec le principe de la permanence des institutions créées par la Charte et, enfin, avec la règle de l'article 140 du règlement de l'Assemblée selon laquelle c'est à la date du 1^{er} janvier que prennent cours les mandats des membres nouvellement élus au Conseil de Sécurité. Ces règles et ces principes étaient parfaitement connus de tous les Etats membres qui n'ont certainement pas entendu y déroger en ratifiant les amendements.

Au surplus, avant de procéder à l'élection des membres supplémentaires du Conseil de Sécurité, il convenait que l'Assemblée procédât à l'élection des nouveaux membres de l'Organisation ⁸ qui, dans l'hypothèse contraire, auraient pu légitimement soutenir qu'ils avaient été irrégulièrement privés du droit de participer à l'élection des membres du Conseil de Sécurité. Enfin, l'on sait d'expérience que le choix des membres du Conseil de Sécurité est nécessairement le fruit de tractations politiques entre les diverses délégations et pareilles tractations eussent été rendues impossibles si l'Assemblée avait été contrainte de procéder au renouvellement du Conseil de Sécurité au cours de la première séance de sa vingtième session.

C'est donc de manière parfaitement régulière qu'après avoir maintenu en fonctions un Conseil de Sécurité composé selon les règles statutaires antérieures à l'entrée en vigueur des textes révisés, l'Assemblée générale a procédé, le 10 décembre 1965, soit onze jours avant la clôture de ses travaux, au renouvellement du Conseil de Sécurité en appelant le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Nigéria et l'Ouganda à occuper les nouveaux sièges supplémentaires ⁹.

⁷ *Revue des N.U.*, août-septembre 1965 (vol. II, n° 8) pp. 27 et 83, n° 16.

⁸ Au cours de sa vingtième session, l'Assemblée générale a élu, en qualité de nouveaux membres de l'Organisation, les Etats de Gambie, des Iles Maldives et de Singapour.

⁹ Ont également été élus en qualité de membres non permanents du Conseil : l'Argentine, la Bulgarie et le Mali. Les membres suivants, élus en décembre 1964, ont été maintenus en fonctions : Pays-Bas, Jordanie et Uruguay. Ainsi, le groupe des membres non permanents compte, conformément à la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 17 septembre 1963, cinq membres d'Afrique et d'Asie (Japon, Jordanie, Mali, Nigéria et Ouganda), un membre d'Europe orientale (Bulgarie), deux membres d'Amérique latine (Argentine et Uruguay) et deux membres « élus parmi les Etats d'Europe occidentale et autres Etats » (Pays-Bas et Nouvelle-Zélande).

3 — INCIDENCE DES AMENDEMENTS SUR D'AUTRES TEXTES STATUTAIRES

L'entrée en vigueur de l'amendement apporté à l'article 23 de la Charte comporte, à l'égard d'autres articles de cet instrument, comme à l'égard de certaines dispositions contenues dans le règlement intérieur de l'Assemblée générale, des conséquences qui ne semblent pas avoir été clairement perçues à l'origine.

a) Quant à la Charte elle-même, on relèvera que si l'amendement apporté à l'article 23 a été logiquement accompagné d'un amendement à l'article 27 relatif au quorum de vote qui a été élevé de sept à neuf voix, au contraire aucune modification n'a été apportée à l'article 109 de la Charte. Selon les dispositions de cet article, une conférence générale de revision globale de la Charte peut être réunie « aux lieu et date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de *sept* quelconques des membres du Conseil de Sécurité ». Aussi longtemps que le Conseil de Sécurité comptait onze membres, cette majorité de sept membres quelconques impliquait nécessairement qu'au moins une des cinq grandes Puissances y figurât. Depuis que l'effectif du Conseil de Sécurité a été porté à quinze membres, dont dix membres non permanents choisis parmi les puissances moyennes et petites, la convocation d'une conférence générale en vue de la revision globale de la Charte pourrait donc être imposée à l'ensemble des grandes Puissances par la volonté conjointe de l'Assemblée générale statuant aux deux tiers des voix et de sept Puissances moyennes ou petites siégeant au Conseil de Sécurité, par exemple à la suite d'une alliance entre les Etats afro-asiatiques et les deux Etats occupant les sièges qui seront réservés à l'avenir à l'Amérique latine. Ce n'est qu'à la date du 16 septembre 1965 que le Secrétaire général a attiré l'attention de l'Assemblée sur cette « contradiction »¹⁰ qui ne pourra être supprimée que par l'effet d'un amendement formel apporté à l'article 109. Une telle proposition d'amendement, qui rencontrera certainement l'agrément des grandes Puissances, n'est pas assurée d'obtenir l'appui de la majorité des deux tiers de l'Assemblée générale qui s'est toujours insurgée contre la prédominance des grandes Puissances en matière de revision.

b) Un problème de même nature se présente à propos de l'article 8 b du règlement intérieur de l'Assemblée générale qui, en matière de convocation des sessions extraordinaires, a repris la substance de la célèbre résolution 377 A (V) du 3 novembre 1950, connue sous le nom de résolution « *Uniting for peace* ». Cette résolution, dont on sait qu'elle a opéré une revision de fait importante dans l'équilibre des pouvoirs établis par la Charte, a prévu que les sessions extraordinaires d'urgence de l'Assemblée seraient convoquées « sur la demande, soit du Conseil de Sécurité par un vote affirmatif de *sept quelconques*

¹⁰ *Revue des N.U.*, octobre 1965 (vol. II, n° 9), p. 151.

de ses membres, soit à la majorité des membres de l'Organisation ». En cette matière également, la modification apportée à la composition du Conseil de Sécurité a pour effet de supprimer un frein à l'influence des petites Puissances dans le mécanisme de mise en œuvre de la résolution « *Uniting for peace* ».

A l'avenir, les sessions d'urgence de l'Assemblée générale pourront donc être convoquées par la seule volonté de sept membres non permanents du Conseil lorsque l'unanimité des grandes Puissances aura, par l'exercice d'un veto conjoint, fait échec à une de leurs propositions en matière de maintien de la paix ou de la sécurité internationales.

Dans une communication qu'il a adressée à l'Assemblée, le 14 septembre 1965¹¹, le Secrétaire général a exposé que l'augmentation du nombre des membres du Conseil rendait nécessaire une modification à l'article 8 b du règlement intérieur de l'Assemblée. Par là, le Secrétaire général a laissé entendre que les sessions d'urgence convoquées en application de la résolution « *Uniting for peace* » ne pourraient l'être, à l'avenir, que, soit à la requête de la majorité des membres de l'Organisation, soit à la requête de *neuf* quelconques des membres du Conseil de Sécurité. En suggérant que cette harmonisation des textes ait lieu par voie de modification du règlement intérieur, le Secrétaire général a évidemment exprimé l'opinion qu'elle pouvait valablement être réalisée par un vote de l'Assemblée à la majorité ordinaire. Juridiquement, cette opinion nous paraît défendable. En effet, à la différence de la majorité prévue pour la convocation d'une conférence générale de revision, majorité qui est spécifiée par un article de la Charte et qui ne peut dès lors être modifiée que par l'effet d'un amendement, la majorité prévue pour la convocation d'une session d'urgence de l'Assemblée n'est pas spécifiée par la Charte; elle l'est uniquement par le texte de la résolution « *Uniting for peace* » et par celui de l'article 8 du règlement intérieur, deux textes réglementaires qui peuvent être amendés à la majorité ordinaire. Certains objecteront peut-être qu'il n'appartient pas à une majorité ordinaire de frustrer les petits Etats d'un avantage qui leur a été conféré par ricochet à la suite d'un amendement adopté à la majorité des deux tiers et ratifié de la même manière conformément à l'article 108 de la Charte. Pareil raisonnement qui peut avoir une certaine force sur le plan politique, n'en a guère sur le plan juridique. Pour justifier cette thèse, il faudrait que les petits Etats puissent prouver que, dans l'intention commune des Etats membres, la revision de l'article 23 devait nécessairement produire l'effet dont il s'agit. Pareille prétention reviendrait à soutenir qu'en amendant l'article 23, les Etats membres ont entendu conférer une valeur constitutionnelle à la résolution « *Uniting for peace* ». Ni au cours des travaux préparatoires ni au cours du déroulement des opérations de ratification, pareille opinion ne paraît avoir été soutenue. Dans ces conditions, il ne semble pas possible de défendre la thèse selon laquelle le maintien dans son texte actuel de la résolution « *Uniting for*

¹¹ *Revue des N.U.*, *ibidem*.

peace » aurait été la cause déterminante de la ratification du nouvel article 23. A notre avis, l'adoption de cet amendement n'implique aucune « réception » dans la Charte d'un élément quelconque de la résolution « Uniting for peace » qui pourra, dès lors, être amendée par l'Assemblée générale à la majorité ordinaire des voix.

c) Ainsi que le Secrétaire général l'a fait observer dans sa communication du 14 septembre 1965, l'augmentation du nombre des membres du Conseil de Sécurité et du Conseil Economique et Social appelle une mise en concordance, avec les nouvelles dispositions de la Charte, des articles 143 et 146 du règlement de l'Assemblée générale. En effet, ces articles disposent que l'Assemblée élit annuellement « trois » membres non permanents du Conseil de Sécurité et « six » membres du Conseil Economique et Social.

La décision formelle que l'Assemblée sera appelée à prendre pour mettre ces chiffres en concordance avec les nouveaux textes de la Charte ressortit au domaine de la compétence liée de l'Assemblée qui ne disposera, en cette matière, d'aucune liberté d'appréciation. A vrai dire, l'entrée en vigueur des amendements a automatiquement modifié le règlement intérieur de l'Assemblée générale par substitution des chiffres nouveaux aux chiffres anciens et, cela, en vertu du principe de la supériorité des textes constitutionnels sur les textes réglementaires ayant le même objet.

4 — OBSERVATIONS RELATIVES A LA PROCEDURE DE RATIFICATION DES AMENDEMENTS PAR LA BELGIQUE

C'est à la date du 29 avril 1965, à un moment où les Chambres législatives étaient dissoutes par l'effet de la déclaration de révision constitutionnelle, que la Belgique a procédé au dépôt de l'instrument contenant ratification des amendements aux articles 23, 27 et 61 de la Charte des Nations Unies. La publication de ces amendements ainsi que des « décisions » de l'Assemblée générale qui y étaient jointes a eu lieu au *Moniteur belge* du 21 octobre 1965.

En droit, l'on peut justifier par les raisons suivantes le fait que les amendements à la Charte des Nations Unies n'ont pas été soumis à l'assentiment des Chambres législatives :

a) Aux termes de l'article 68 de la Constitution, doivent seuls être soumis à l'assentiment des chambres législatives les traités de frontières, les traités de commerce, les traités qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Belges.

De toute évidence, les amendements apportés aux articles 23, 27 et 61 de la Charte ne relèvent d'aucune de ces catégories constitutionnelles et ce n'est pas parce que la Charte elle-même a fait l'objet d'un assentiment de la part des

Chambres législatives, par l'effet de la loi du 14 décembre 1945¹², que tout amendement à cet instrument diplomatique devrait, en vertu de la théorie de l'acte contraire, y être également soumis.

Bien qu'il soit traditionnellement donné sous la forme d'une loi, l'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux n'est pas une loi mais bien un acte de haute tutelle par l'effet duquel les Chambres législatives, tantôt autorisent le Roi à conclure un traité de frontières, tantôt permettent à un traité relevant d'une des catégories énumérées par l'alinéa 2 de l'article 68 de produire ses effets dans l'ordre juridique interne. Du fait que l'assentiment aux traités est donné dans la forme d'une loi, on ne peut donc déduire qu'en ratifiant seul un amendement à un traité ayant obtenu pareil assentiment, le Roi violerait nécessairement une loi. S'il en était ainsi, on pourrait également prétendre que la dénonciation d'un traité par le Roi constitue nécessairement une violation de la loi d'assentiment. Or, dans l'état actuel du droit constitutionnel belge, il est admis que le Roi peut dénoncer tout traité quelconque sans devoir obtenir, à cet effet, un assentiment des Chambres législatives¹³.

Pour savoir dans quelle mesure la ratification donnée par le Roi, à un amendement à un traité international qui a obtenu l'assentiment des Chambres, sortira ses effets dans l'ordre juridique interne, il y a lieu d'examiner, d'une part, les raisons qui avaient déterminé le Roi à soumettre le traité à l'assentiment des Chambres et, d'autre part, la nature intrinsèque de l'amendement.

Selon la pratique belge, il est de nombreux traités qui ne rentrent dans aucune des catégories de l'article 68, al. 2, et qui sont néanmoins soumis à l'assentiment des Chambres législatives, en raison de leur importance politique ou par simple déférence à l'égard des assemblées parlementaires¹⁴. En droit, cette pratique n'implique aucune limitation au pouvoir du Roi qui, lorsqu'il y aura eu recours au moment de la conclusion du traité, pourra s'en écarter lorsqu'il s'agira de l'amender. Eventuellement, les Chambres législatives pourront interpellier le gouvernement et contester l'opportunité de son attitude, mais semblable procédure, qui peut aboutir à la chute du gouvernement, est sans effet quant à la validité juridique de la ratification et quant aux effets d'ordre interne que celle-ci a pu entraîner à la suite de la publication des textes amendés.

La question est plus délicate lorsqu'un traité qui a obtenu l'assentiment des Chambres législatives, parce que certains de ses articles contenaient des disposi-

¹² *Moniteur belge*, 1^{er} janvier 1946.

¹³ Voy. notre étude sur l'inexécution des conventions internationales dans cette *Revue*, 1965, I, pp. 125-140, et spécialement pp. 132-136.

¹⁴ SMETS, Paul-F., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 1964, pp. 19-20.

tions de la nature de celles que vise l'article 68, al. 2, de la Constitution, fait l'objet d'amendements portant sur des articles énonçant des dispositions d'une nature différente. Dans ce cas, nous pensons que le Roi peut procéder, sans assentiment des Chambres, à la ratification de ces amendements, pour autant que les articles amendés soient logiquement dissociables des articles qui, en raison de leur objet, tombent sous le prescrit de l'article 68, al. 2 et que les amendements ne sont pas de nature à affecter substantiellement le sens ou la portée des articles non amendés.

Tel nous paraît être le cas en l'espèce. La Charte des Nations Unies a été soumise à l'assentiment des Chambres législatives, en partie en raison de l'importance politique de cet instrument et, en partie en raison du fait que les articles 17 et 108 contenaient des dispositions de nature à grever l'Etat ou à lier éventuellement les Belges.

Les amendements qui ont été apportés aux articles 23, 27 et 61 de la Charte sont étrangers à de tels objets. Ils ont trait à un aménagement institutionnel de certains organes des Nations Unies et, comme tels, ne sont pas susceptibles d'affecter le sens ou la portée des articles qui, en raison de leur nature ou de leur objet, réclamaient l'assentiment des Chambres législatives.

b) Si les remarques qui précèdent valent pour la revision de tout traité quelconque, on observera qu'en l'espèce le pouvoir exécutif était d'autant plus justifié à adopter l'attitude qu'il a prise que la Charte des Nations Unies a institué, en matière d'amendement, une procédure quasi-institutionnelle en vertu de laquelle les amendements sont susceptibles de lier les Etats membres sans leur accord unanime ou individuel. En effet, aux termes de l'article 108 de la Charte les amendements « *entreront en vigueur pour tous les membres des Nations Unies* quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité ».

En souscrivant à cette disposition, la Belgique a accepté à l'avance et sans aucune réserve quant à leur nature et à leur objet d'être liée par tous les amendements qui pourraient recueillir l'assentiment et la ratification d'une majorité des deux tiers des membres de l'Organisation, pour autant que les cinq Etats membres permanents du Conseil de Sécurité fassent partie du groupe des Puissances ratifiantes.

La technique d'amendement consacrée par l'article 108 de la Charte tient ainsi le milieu entre la technique classique de revision selon laquelle les traités ne peuvent être modifiés que par l'effet d'un accord unanime entre les parties et la technique proprement institutionnelle selon laquelle il appartient à un organe distinct des parties elles-mêmes de décréter, par voie d'autorité, certains

amendements à un traité sans que les Etats membres de l'Organisation se voient reconnaître un droit de retrait ou de sécession de l'Organisation¹⁵.

Ainsi, c'est par l'effet de l'assentiment anticipé qu'elle a donné, en 1945, à tous les amendements susceptibles d'être apportés à la Charte, conformément à la procédure établie par l'article 108 de cet instrument, que la Belgique est tenue au respect de ces amendements quels qu'en soient l'objet et la nature. Il n'y a pas lieu de distinguer, en ce domaine, entre l'hypothèse où la Belgique serait restée purement passive au cours de la procédure quasi-institutionnelle d'adoption des amendements et celle où, comme dans l'espèce, elle aurait jugé devoir concourir à la formation de la majorité des deux tiers, nécessaire à l'adoption et à l'entrée en vigueur des amendements, en émettant un vote favorable à ceux-ci au sein de l'Assemblée générale et en procédant à leur ratification.

Au même titre que certaines dispositions contenues dans des traités de type supranational, la disposition de l'article 108 de la Charte des Nations Unies relève de la catégorie des traités par lesquels les Etats renoncent à l'exercice d'une prérogative de souveraineté. Il en est ainsi tout particulièrement lorsque les amendements adoptés en vertu de l'article 108 de la Charte impliquent aggravation des charges financières de l'Etat.

*
**

Si le gouvernement semble avoir été bien inspiré en ratifiant les amendements aux articles 23, 27 et 61 de la Charte des Nations Unies sans solliciter l'assentiment des Chambres législatives, il est douteux qu'il puisse toujours adopter la même attitude dans l'avenir. Il est vraisemblable, en effet, que si la majorité de l'Assemblée générale devait prendre l'initiative de modifier profondément l'équilibre politique des pouvoirs établis par la Charte ou d'amender les articles 17 et 19 relatifs aux obligations financières des Etats membres, le gouvernement belge serait naturellement enclin, par simple souci de prudence politique, à soumettre de tels amendements à l'assentiment préalable des Chambres législatives. Il est même vraisemblable que, dans une telle conjoncture, certains parlementaires exigeraient que les amendements soient soumis à l'assentiment des Chambres.

¹⁵ On trouvera un exemple de cette technique dans l'article 95, al. 3 et 4, du Traité du 18 avril 1951 créant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. Aux termes de ces dispositions, il peut être procédé, par l'effet d'un accord entre la Haute Autorité et le Conseil des Ministres statuant à la majorité des cinq sixièmes et moyennant un vote émis à la majorité qualifiée par l'Assemblée, après avis favorable de la Cour, aux « adaptations » qui paraîtraient nécessaires, après expiration de la période de transition, « des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés », sans que les modifications ainsi décrétées « puissent porter atteinte aux articles 2, 3 et 4 ou au rapport des pouvoirs respectifs attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions de la Communauté ». Voy. aussi l'accord du 11 avril 1955 portant statuts de la Société Financière internationale dont l'article VII établit une procédure d'amendements par décision du Conseil des Gouverneurs de la B.I.R.

A notre avis, le gouvernement aurait tort de céder à de telles pressions car s'il est permis de mettre en doute la régularité constitutionnelle des transferts de pouvoirs à consentir à des organisations internationales, il n'est pas possible de mettre en doute le caractère internationalement obligatoire des transferts de compétences déjà consentis à des organisations de ce type. Lorsque, comme en l'espèce, des compétences déterminées ont été déléguées à des organisations internationales, par l'effet de traités qui ont reçu l'assentiment des Chambres sous la forme d'une loi, pareils transferts de compétences doivent être tenus pour définitivement acquis, tant sur le plan de l'ordre juridique interne que sur le plan de l'ordre juridique international et il serait contraire au principe *pacta sunt servanda* de s'opposer à ce qu'ils produisent leurs effets utiles.

Définitifs sur le plan international par l'effet de la ratification qui a été donnée au traité qui les contient, les transferts de pouvoir ainsi que les normes et décisions nouvelles qui dérivent de leur mise en œuvre s'imposent également au respect de tous sur le plan de l'ordre juridique interne en raison de la suprématie de la loi par l'effet de laquelle l'assentiment des Chambres législatives leur a été procuré.

En soumettant aux Chambres législatives tel ou tel amendement adopté par l'Assemblée générale, le gouvernement s'exposerait au risque de se heurter à un refus d'assentiment et, par là, à celui d'être politiquement contraint, soit de passer outre à ce refus d'assentiment, soit de violer les obligations internationales de l'Etat. En définitive, s'il appartient au pouvoir législatif de mesurer avec la plus grande prudence la portée des engagements internationaux auxquels il est appelé à donner son assentiment, spécialement lorsque ces engagements impliquent des transferts de compétences et de pouvoirs au profit d'organisations internationales, il ne lui appartient pas de faire obstacle à la mise en œuvre des pouvoirs ainsi délégués, et il n'appartient pas plus au Gouvernement de fournir aux Chambres l'occasion d'agir de la sorte.

5 — OBSERVATIONS GENERALES SUR LA NATURE JURIDIQUE DES RATIFICATIONS DONNEES EN VERTU DE L'ARTICLE 108 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET SUR LE DROIT DE RETRAIT DES ETATS MEMBRES

Ainsi qu'il a été précisé au début de cette étude, les amendements à la Charte entrent en vigueur pour tous les Etats membres des Nations Unies au terme d'une procédure majoritaire qui comporte deux étapes, la première étant l'adoption des amendements par l'Assemblée générale aux deux tiers des voix, la seconde étant leur « ratification » par les deux tiers des membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité. Les majorités requises à ces deux stades de la procédure ne doivent pas nécessairement être formées des mêmes Etats membres. Tel Etat qui, au stade du vote par l'Assemblée, s'est prononcé contre l'amendement, peut parfaitement concourir à la formation de la majorité requise au stade des ratifications. Il en va ainsi

même pour les grandes Puissances, avec cette différence toutefois, que celles-ci doivent nécessairement figurer dans la majorité des deux tiers des Etats membres dont la ratification est nécessaire pour déclencher l'entrée en vigueur des amendements.

La nature juridique des « ratifications » auxquelles se réfère l'article 108 est toute différente selon que l'on envisage le cas des cinq grandes Puissances ou celui des autres Etats membres.

Dans le chef des grandes Puissances, l'acte de volonté qui leur est demandé au stade final de la procédure établie par l'article 108 est, au sens propre du terme, une ratification, c'est-à-dire un acte de souveraineté libre et discrétionnaire qui fait naître à leur charge une obligation internationale. En effet, par un refus discrétionnaire de ratification, chacune des cinq grandes Puissances peut empêcher l'entrée en vigueur de tout amendement quelconque à la Charte.

Il en va différemment des autres Etats membres, considérés *ut singuli*. Même dans l'hypothèse où ils viendraient à refuser formellement la ratification d'un amendement, ces Etats n'en seraient pas moins liés par celui-ci dès l'instant où l'amendement aurait bénéficié des ratifications des deux tiers des membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité.

Envisagé dans le chef des membres ordinaires de l'Organisation, l'acte que l'article 108 de la Charte qualifie de ratification n'est en aucune façon la source juridique de l'obligation qui leur est faite de respecter les amendements. Cette source réside dans l'article 108 lui-même dont la force obligatoire se fonde sur les ratifications dont la Charte a fait l'objet en 1945. Alors que l'article 108 de la Charte n'oblige les grandes Puissances à respecter les amendements que pour autant qu'elles les aient individuellement et spécialement approuvés, cet article oblige les autres Etats membres, de manière générale et anticipée, à respecter tous les amendements susceptibles de recueillir l'appui d'une majorité indifférenciée d'Etats membres représentant les deux tiers de l'effectif total de l'Organisation.

Bien qu'exprimé dans la forme d'une ratification, cet appui n'en possède ni la nature ni la portée. Dans les diverses ratifications que les Etats membres, autres que les grandes Puissances, émettent à l'égard des amendements, il faut voir les éléments fragmentaires d'un acte constitutionnel collectif dont la survenance est la condition et la concrétisation d'une obligation préexistante inscrite dans l'article 108 de la Charte.

Ainsi, les amendements à la Charte naissent d'une volonté générale à la formation de laquelle tout Etat membre est invité à concourir mais par laquelle, si elle s'exprime à la majorité requise par l'article 108, tout Etat membre ordinaire sera nécessairement tenu, qu'il ait ou non contribué à sa formation. Parce qu'elles participent de la nature des votes émis au sein des assemblées délibérantes, les ratifications visées à l'article 108 de la Charte ne possèdent pas

ce caractère contractuel qui est de l'essence de l'acte de ratification des traités internationaux.

Quant à leur forme, ces ratifications de type institutionnel devront évidemment émaner de l'organe investi du *treaty-making power* par la constitution de chaque Etat intéressé. Là où la Constitution subordonne la validité internationale¹⁶ des ratifications à l'autorisation préalable du Parlement, le Gouvernement sera tenu de solliciter cette autorisation puisque aussi bien l'article 108 précise que les Etats membres procéderont à ces ratifications « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». A défaut pour les gouvernements de ces Etats de se conformer à ces règles constitutionnelles, les ratifications irrégulièrement notifiées à l'Organisation ne pourront pas être prises en considération dans le calcul de la majorité des deux tiers dont la présence conditionne l'entrée en vigueur des amendements. Toutefois, en sollicitant l'autorisation de ratifier un amendement, les gouvernements des Etats devront prendre soin d'informer leurs parlements de la portée exacte de l'acte qui leur est demandé en leur signalant notamment que si celui-ci peut contribuer à former la volonté générale et, ainsi, à favoriser l'entrée en vigueur de l'amendement, l'absence d'un tel acte ou le refus d'y procéder n'empêchera pas nécessairement l'Etat d'être lié par l'amendement¹⁷.

Les Etats membres de l'Organisation dont les droits et obligations se trouveraient altérés par l'adoption d'un amendement pourraient-ils éventuellement se prévaloir de ce fait pour se retirer de l'Organisation ?

On sait que la Charte des Nations Unies ne consacre pas formellement le droit de sécession ou de retrait. La Conférence générale de San Francisco a, en effet, estimé que la consécration formelle d'un tel droit serait de nature à inciter les Etats membres à en faire trop facilement usage. Cette attitude de prudence politique ne peut cependant pas être interprétée comme impliquant une condamnation de la « faculté » de retrait. Elle le peut d'autant moins que la matière du retrait a fait l'objet d'une déclaration interprétative de la part de la Commission I de la Conférence de San Francisco sur avis conforme du Comité 1/2. Encore que cette déclaration interprétative n'ait pas fait l'objet d'un vote formel de la part de la Conférence générale, il paraît difficilement contestable que celle-ci l'ait tacitement approuvée et qu'il faut y voir un élément particulièrement important d'interpénétration authentique du système de la Charte¹⁸.

¹⁶ Tel n'est pas le cas en Belgique où, sauf pour les traités de frontières, l'assentiment des Chambres ne conditionne pas la validité internationale des ratifications.

¹⁷ Ainsi que l'écrit M. J. Nisot, pour les Etats autres que les cinq grandes Puissances, la ratification est, quant à son effet principal, « une mesure superflue » : « La revision de la Charte des Nations Unies », *R.B.D.I.*, 1965, 2, p. 371.

¹⁸ L'opinion des auteurs au sujet de la nature, de la portée et de l'autorité de cette déclaration interprétative a été analysée, de manière particulièrement approfondie, par le professeur F. DEHOUSSE : « Le droit de retrait aux Nations Unies », *R.B.D.I.*, 1965, I, pp. 30 et ss., et 1966, I, pp. 8 et ss.

Si le Comité 1/2 et la Commission I de la Conférence générale de San Francisco ont estimé devoir adopter une déclaration interprétative au sujet du retrait, c'est notamment parce que plusieurs Etats avaient exprimé leurs appréhensions quant aux conséquences possibles de la mise en œuvre d'une procédure d'amendement majoritaire et avaient déclaré ne pas pouvoir s'engager « dans la nuit » à respecter tout amendement quelconque qui viendrait à recueillir l'adhésion des deux tiers des membres, présents ou futurs, de l'Organisation. C'est dans le souci de calmer ces légitimes appréhensions que la déclaration interprétative dispose, en son troisième alinéa, que : « Il ne serait pas non plus dans les intentions de l'Organisation de contraindre un membre à rester dans l'Organisation si ses droits et ses obligations se trouvent altérés par des amendements à la Charte auxquels il n'aurait pas participé et qu'il se trouverait dans l'impossibilité d'accepter, ou si un amendement, dûment accepté par la majorité nécessaire à l'Assemblée ou à une Conférence générale, n'obtenait pas les ratifications nécessaires pour le mettre en vigueur ».

Si nous limitons notre examen au retrait motivé par l'entrée en vigueur d'amendements nouveaux, il nous paraît certain que les termes de la déclaration interprétative consacrés à ce motif particulier de retrait doivent être interprétés restrictivement. Ainsi, sans discuter ici du point de savoir si la liste des circonstances exceptionnelles que contient la déclaration interprétative est limitative ou non, il nous semble certain qu'en assignant à un cas particulier de retrait qu'elle cite des limites précises et formelles, la déclaration a entendu que ces limites ne soient pas elles-mêmes considérées comme purement indicatives.

En conséquence, pour se prévaloir de l'entrée en vigueur d'un amendement, en vue de justifier son retrait de l'Organisation, un Etat membre doit établir que sont cumulativement réunies les trois conditions précises que la déclaration interprétative a édictées sur ce point.

En premier lieu, l'Etat intéressé doit ne pas avoir « participé » à l'élaboration de l'amendement. Ainsi, l'Etat membre qui aurait proposé un amendement, qui l'aurait contresigné, qui aurait voté en faveur de son adoption au sein de l'Assemblée générale ou qui l'aurait ratifié, serait forclus du droit de retrait qu'il prétendrait exercer ultérieurement en soutenant que l'amendement altère ses droits ou obligations. Cette solution s'impose quels qu'aient pu être les changements de gouvernements ou de régime politique de l'Etat intéressé au cours du déroulement de la procédure et, cela, en vertu du principe de l'identité de l'Etat. Il est évident cependant que cette cause de forclusion n'est opposable aux Etats membres que dans la mesure où l'amendement finalement adopté est substantiellement identique à celui en faveur duquel ils s'étaient prononcés à une étape quelconque du déroulement de la procédure.

Par « participation », il faut entendre une participation active et positive impliquant de la part de l'Etat une adhésion aux propositions d'amendements.

Le seul fait pour un Etat de participer aux débats, en s'abstenant au vote, ne peut être considéré comme une participation au sens de la déclaration interprétative. Dans le déroulement d'une procédure comportant plusieurs étapes successives on ne saurait, en effet, se réclamer du principe *Qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset* pour l'opposer à un Etat qui pouvait légitimement croire ou espérer que le terme final de la procédure ne serait jamais atteint. L'esprit de la déclaration interprétative relative au retrait est uniquement fondé sur le principe *allegans contraria non audiendus est* qui justifie la plupart des clauses de forclusion.

Non seulement l'Etat membre qui prétend justifier son retrait en raison de l'entrée en vigueur d'un amendement doit-il établir qu'il n'a, à aucun moment de la procédure, collaboré activement à son adoption; encore faut-il qu'il établisse que cet amendement altère ses droits ou ses obligations.

Nous pensons qu'il faut entendre par là toute altération des droits ou obligations qui dérivent soit du droit international général, soit des traités dont l'existence pouvait être considérée comme compatible avec la Charte dans son état primitif, soit des dispositions de la Charte elle-même. Sans doute, l'existence même d'une technique de revision majoritaire s'oppose à ce que les Etats membres puissent prétendre posséder un droit subjectif au respect de l'intégrité de la Charte. Ainsi que la Cour internationale de Justice l'a affirmé, le principe de l'intégrité des conventions se fonde sur une conception contractuelle qui, si elle conserve « une valeur de principe indéniable », peut faire l'objet de dérogations expresses et doit être interprétée « compte tenu du caractère de la convention, de son objet, de son mode d'adoption »¹⁹. Toutefois, si aucun Etat ne peut prétendre à la violation de ses droits par le seul fait que les dispositions de la Charte sont amendées par une majorité dont il ne fait pas partie, il n'en reste pas moins qu'une procédure régulière d'amendement affectant la plupart des dispositions de la Charte sera généralement de nature à légitimer un retrait. En d'autres mots, si les Etats membres ne peuvent se prévaloir d'un droit acquis et abstrait à l'intégrité de la Charte, chacun d'eux est en droit de se retirer de l'Organisation lorsque, par l'effet d'un amendement, sa situation juridique, au sein ou vis-à-vis de l'Organisation se trouve altérée par diminution de ses droits ou aggravation de ses obligations.

Tel serait évidemment le cas d'amendements qui tendraient à accroître les responsabilités militaires ou financières des Etats membres, à restreindre leur compétence de souveraineté en matière de droits de l'homme ou à les soumettre à la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice dans une mesure plus étendue que celle qui avait été admise en 1945. Tel serait également le cas d'amendements concernant l'étendue et le mode d'exercice des pouvoirs

¹⁹ C.I.J., Réserves à la Convention sur le génocide, Avis consultatif du 28 mai 1951, *Rec.*, 1951, pp. 21-25.

dévolus aux organes de l'institution si ces amendements devaient consacrer une limitation à la souveraineté nationale ou une entorse au principe de l'égalité des Etats. Parce qu'elle est un instrument entièrement axé sur les idées de paix et de sécurité internationales et qu'à ce titre elle réalise une certaine discipline des souverainetés nationales, la Charte ne contient guère de dispositions qui soient étrangères aux droits et obligations des Etats, si bien que les amendements apportés aux principaux articles de la Charte auront normalement pour effet d'altérer les droits ou obligations des Etats membres. En toute hypothèse, on voit combien délicate est la distinction à établir, sur base de la déclaration interprétative, entre les divers types d'amendements en fonction de leur incidence sur les droits et obligations des Etats membres.

Comme la Charte a refusé, en vertu d'un sentiment de pudeur assez naïf, de traiter du retrait d'une manière quelconque, elle n'a pas non plus subordonné l'exercice du droit de retrait à un contrôle institutionnel ou juridictionnel. N'étant soumis à aucune formalité de préavis, le retrait produit ses effets par la notification unilatérale de l'Etat qui y procède et les contestations qui pourraient naître au sujet de sa licéité risquent de rester sans solution. Il convient de rappeler à ce propos que, dans la mesure où l'on admet — ce qui nous paraît aller de soi —, que le retrait d'un Etat membre ne peut pas être rangé parmi les différends ou situations susceptibles, par leur prolongation, de menacer la paix et, moins encore, parmi les actes constitutifs d'une menace directe contre la paix, la seule sanction dont dispose l'Organisation à l'égard des membres qui enfreignent de manière persistante les principes de la Charte est l'exclusion, ce qui est une forme de sanction bien mal adaptée pour sanctionner un retrait illicite.

A supposer cependant qu'un retrait intempestif, émanant par exemple d'un Etat auquel l'Organisation aurait eu recours en vue de mener à bonne fin une opération de police, puisse être considéré *prima facie* comme de nature à créer une situation dont la prolongation serait susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, on ne voit pas à quel titre l'Organisation pourrait trancher unilatéralement la question préjudicielle de la licéité du retrait. Le chapitre VI de la Charte ne confère de pouvoirs à l'Organisation qu'à l'égard des seuls Etats membres ou à l'égard des Etats non membres qui acceptent volontairement de se soumettre à une procédure de règlement pacifique en vertu de l'article 35, al. 2. Tel ne serait évidemment pas le cas de l'Etat qui aurait estimé devoir se retirer de l'Organisation en affirmant agir sur la base de la déclaration interprétative.

Une demande d'avis consultatif adressée à la Cour internationale par le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée générale en vue d'apprécier la licéité du retrait pourrait certes être déclarée recevable, mais il est évident que l'Etat dont l'attitude aurait été l'occasion de la demande d'avis ne serait pas juridiquement lié par celui-ci. Reste la possibilité, à vrai dire assez aléatoire, de voir un autre

Etat membre qui serait lié avec l'Etat sécessionniste par les liens de la clause facultative de juridiction obligatoire, soumettre le différend à la Cour dans les limites de la compétence contentieuse de celle-ci²⁰. Si cette voie paraît, en effet, ouverte à tout Etat intéressé, encore faut-il observer que l'arrêt que la Cour pourrait rendre dans de telles circonstances n'aurait d'autorité qu'entre les parties en cause et ne justifierait pas, par lui-même, une action quelconque de l'Organisation à l'égard de l'Etat sécessionniste²¹.

Ces considérations démontrent, une fois de plus, combien les auteurs de la Charte ont été mal avisés en se refusant à régler de manière précise la matière du droit de retrait qui reste essentiellement une arme de nature politique.

Notons enfin que la déclaration interprétative dispose que l'Etat dont les droits et obligations sont altérés par l'effet d'amendements auxquels il n'aurait pas participé doit se trouver dans « l'impossibilité » de les accepter. Cette dernière condition nous paraît également relever du domaine purement politique, en ce sens qu'il appartient manifestement à chaque Etat d'apprécier unilatéralement et discrétionnairement la possibilité concrète de se plier ou non au respect des amendements qui altéreraient ses droits ou obligations.

ANNEXE

Résolutions A et B portant amendement à la Charte de l'Organisation des Nations Unies, adoptées le 17 décembre 1963 à New York par l'Assemblée générale en sa dix-huitième session.

A

L'Assemblée générale,

Considérant que la composition actuelle du Conseil de Sécurité est inéquitable et déséquilibrée,

Reconnaissant que, du fait de l'accroissement du nombre des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, il est nécessaire d'élargir la composition du Conseil de Sécurité afin d'y assurer une représentation géographique plus adéquate des membres non permanents et de permettre au Conseil de Sécurité de s'acquitter plus efficacement des fonctions qui lui incombent aux termes de la Charte des Nations Unies,

Considérant les conclusions et recommandations du Comité chargé des dispositions touchant une conférence aux fins d'une révision de la Charte,

1. Décide, conformément à l'article 108 de la Charte des Nations Unies, d'adopter les amendements suivants à la Charte et de les soumettre à la ratification des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies :

²⁰ Voy. J. Nisor, « La révision de la Charte des Nations Unies », *R.B.D.I.*, 1965, 2, p. 373.

²¹ Pareille action ne pourrait être entreprise par le Conseil de Sécurité, à la requête de l'Etat demandeur, que sur base de l'article 94, al. 2, de la Charte.

a) Au § 1^{er} de l'article 23, remplacer le mot « onze », qui figure dans la première phrase, par le mot « quinze » et le mot « six », qui figure dans la troisième phrase, par le mot « dix »;

b) Au § 2 de l'article 23, remanier comme suit la deuxième phrase :

« Lors de la première élection des membres non permanents, après que le nombre des membres du Conseil de Sécurité aura été porté de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an ».

c) Au § 2 de l'article 27, remplacer le mot « sept » par le mot « neuf »;

d) Au § 3 de l'article 27, remplacer le mot « sept » par le mot « neuf »;

2. Demande à tous les Etats membres de ratifier les amendements ci-dessus, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, au plus tard le 1^{er} septembre 1965.

3. Décide en outre que les dix membres non permanents du Conseil de Sécurité seront élus d'après les critères suivants :

a) Cinq membres élus parmi les Etats d'Afrique et d'Asie;

b) Un membre élu parmi les Etats d'Europe orientale;

c) Deux membres élus parmi les Etats d'Amérique latine;

d) Deux membres élus parmi les Etats d'Europe occidentale et autres Etats.

B

L'Assemblée générale,

Reconnaissant que, du fait de l'accroissement du nombre des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, il est nécessaire d'élargir la composition du Conseil économique et social en vue d'y assurer une représentation géographique plus adéquate et de permettre au Conseil de s'acquitter plus efficacement des fonctions qui lui incombent aux termes des Chapitres IX et X de la Charte des Nations Unies,

Rappelant les résolutions 974 B et C (XXXVI) du Conseil économique et social, en date du 22 juillet 1963,

Considérant les conclusions et recommandations du Comité chargé des dispositions touchant une conférence aux fins d'une révision de la Charte,

1. Décide, conformément à l'article 108 de la Charte des Nations Unies, d'adopter l'amendement suivant à la Charte et de le soumettre à la ratification des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies :

« Article 61

1) Le Conseil économique et social se compose de vingt-sept membres de l'Organisation des Nations Unies, élus par l'Assemblée générale.

2) Sous réserve des dispositions du § 3, neuf membres du Conseil économique et social sont élus chaque année pour une période de trois ans. Les membres sortants sont immédiatement rééligibles.

3) Lors de la première élection qui aura lieu après que le nombre des membres du Conseil économique et social aura été porté de dix-huit à vingt-sept, neuf membres seront élus en plus de ceux qui auront été élus en remplacement des six membres dont le mandat viendra à expiration à la fin de l'année. Le mandat de trois de ces neuf membres supplémentaires expirera au bout d'un an et celui de trois autres au bout de deux ans, selon les dispositions prises par l'Assemblée générale.

4) Chaque membre du Conseil économique et social a un représentant au Conseil. »

2. Demande à tous les Etats membres de ratifier l'amendement ci-dessus, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, au plus tard le 1^{er} septembre 1965;

3. Décide en outre que, sans préjudice de la répartition actuelle des sièges au Conseil économique et social, les neuf membres supplémentaires seront élus d'après les critères suivants :

- a) Sept membres élus parmi les Etats d'Afrique et d'Asie;
- b) Un membre élu parmi les Etats d'Amérique latine;
- c) Un membre élu parmi les Etats d'Europe occidentale et autres Etats.