

LA REVISION
DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES
(Articles 108 et 109 de la Charte)

par

Joseph NISOT,

membre de la Cour permanente d'Arbitrage,
ancien Représentant permanent de la Belgique aux Nations Unies

I

La Charte des Nations Unies est, on le sait, l'œuvre de la conférence diplomatique qui s'est tenue à San Francisco en 1945.

Deux moyens de reviser la Charte sont institués par celle-ci.

1. *Modification par le moyen de l'Assemblée Générale des Nations Unies*

C'est la méthode, dite ordinaire, établie par l'article 108 : les amendements sont élaborés par l'Assemblée, qui les adopte à la majorité des deux tiers. Les amendements ainsi adoptés entrent en vigueur du fait d'avoir été ratifiés par les deux tiers des Etats membres des Nations Unies, y compris *tous* les membres permanents du Conseil de Sécurité (Chine, France, Etats-Unis, Royaume-Uni, Union Soviétique).

2. *Modification par le moyen d'une « conférence générale » des Etats membres des Nations Unies.*

C'est la méthode, dite extraordinaire, établie par l'article 109 : les amendements sont élaborés par une conférence, se prononçant à la majorité des deux tiers. Toute modification de la Charte ainsi « recommandée » entre en vigueur du fait d'avoir été ratifiée par les deux tiers des Etats membres des Nations Unies, y compris *tous* les membres permanents du Conseil de Sécurité.

* * *

Il s'avère donc qu'il appartient à tout membre permanent du Conseil de Sécurité d'empêcher, en s'abstenant de ratifier, une modification de la Charte, si limitée soit-elle.

II

1. Dans le système de l'article 108, la rédaction des amendements est confiée, nous l'avons vu, à l'Assemblée Générale des Nations Unies. Le Conseil de Sécurité n'intervient à aucun stade.

2. Dans le système de l'article 109, les amendements sont rédigés par une conférence *ad hoc*. La convocation de la conférence requiert l'assentiment de l'Assemblée Générale et du Conseil de Sécurité. Elle peut s'effectuer soit sur la base du premier alinéa de l'article 109, soit sur la base de son troisième alinéa.

a) Le premier alinéa est de portée générale. Il dispose qu'une conférence des Etats membres des Nations Unies aux fins de reviser la Charte pourra être réunie par décision de l'Assemblée, se prononçant à la majorité des deux tiers, et du Conseil de Sécurité, se prononçant à la majorité de sept *quelconques* de ses membres¹.

b) Le troisième alinéa vise le cas où une conférence n'a pas été réunie (en vertu du premier alinéa) avant la X^e session annuelle de l'Assemblée Générale. Dans ce cas, une proposition de convoquer la conférence est obligatoirement inscrite à l'ordre du jour de cette session². Ainsi saisie, c'est à la *majorité simple*³ que l'Assemblée donne son assentiment à la convocation. Le Conseil de Sécurité donne le sien par un vote de sept *quelconques* de ses membres, comme dans le cas du premier alinéa.

3. Beaucoup pensaient à San Francisco que la Charte, dont les anomalies étaient vivement critiquées, constituait un pis-aller; qu'une révision s'imposerait; qu'à cet effet des dispositions expresses devaient prévoir la réunion d'une conférence générale. Il fallait triompher des hésitations des Etats dont on craignait qu'ils ne restassent étrangers à l'Organisation des Nations Unies. D'où,

¹ Cette majorité se trouve être la majorité que l'article 27 de la Charte, *dans sa rédaction actuelle*, prévoit pour les questions de procédure. Pour toutes autres questions, selon cet article, la majorité de sept voix doit comprendre les voix de tous les membres permanents du Conseil de Sécurité. Par l'entrée en vigueur de l'amendement dont il sera question plus loin, la majorité prévue par l'article 27 se trouverait portée de sept à neuf voix. Toutefois, dans une telle éventualité, la majorité de sept voix prévue par l'article 109 resterait inchangée, cet article n'étant pas amendé.

² Conformément aux prévisions de San Francisco, *U.N.C.I.O.*, vol. 7, p. 226, c'est par le Secrétaire Général des Nations Unies que fut effectuée, à la X^e session, cette inscription à l'ordre du jour (provisoire), *Rapport annuel du Secrétaire Général sur l'activité de l'Organisation*, 16 juin 1955 - 15 juin 1956, p. 112.

³ Cette majorité se trouve être la majorité requise à l'Assemblée Générale pour les questions autres que les « questions importantes », Charte, article 18.

notamment, le troisième alinéa de l'article 109, qui assurait qu'après un terme de dix ans le processus pouvant conduire à la révision serait déclenché d'office ⁴.

Sauf cette nécessité politique, l'article 109 apparaît comme surabondant, l'article 108 étant utilisable pour des refontes globales aussi bien que pour des modifications partielles. D'autre part, cette procédure est plus commode, plus souple, moins aléatoire que le recours à l'article 109. C'est pratiquement en tout temps qu'elle permet d'agir, en particulier, d'adresser des propositions concrètes d'amendement au corps compétent : l'Assemblée Générale existe, elle siège régulièrement, elle tient même des sessions d'urgence. Au contraire, dans le système de l'article 109, le corps compétent est à créer : il faut affronter les délais, complications et risques d'insuccès inhérents à la réunion de la conférence. De plus, à l'inverse de l'article 109, l'article 108 se passe du concours du Conseil de Sécurité. A l'instar d'une conférence de révision, l'Assemblée groupe tous les Etats membres. Les propositions de Dumbarton Oaks, préparatoires à la Conférence de San Francisco, ne prévoyaient qu'une procédure similaire à celle de l'article 108 ⁵. De même, le Pacte de la Société des Nations n'instituait pas de procédure extraordinaire.

III

Adoptés par l'Assemblée, en vertu de l'article 108, ou recommandés par une conférence de révision, en vertu de l'article 109, les amendements, nous l'avons vu, entrent en vigueur dès qu'ils se trouvent avoir été ratifiés par les deux tiers des membres de l'Organisation, y compris les membres permanents du Conseil de Sécurité.

Ils entrent alors en vigueur pour *tous* les Etats membres. Pour les Etats qui n'ont pas ratifié, l'entrée en vigueur s'effectue donc de plein droit : pour eux, la ratification est, quant à son effet principal ⁶, une mesure désormais superflue. Pour un tel Etat, le problème est de savoir, non pas s'il y a lieu de se lier, mais bien s'il y a lieu de se délier. Or, il ne peut se délier qu'en exerçant son droit de se retirer de l'Organisation. Aussi longtemps qu'il ne l'a pas exercé, il demeure pleinement lié par la Charte telle qu'amendée : la présomption est

⁴ *U.N.C.I.O.*, vol. 7, pp. 213 ss.. Comme le constate Charles De Visscher, l'article 109 a une signification nettement politique, étant issu « des griefs que nourrissaient à l'époque les Etats moyens et petits à l'égard du directoire des Grands et de leur crainte de voir consolider par le temps une œuvre qui, par certains côtés, appelait chez eux les plus expresses réserves » (La Conférence de revision de la Charte des Nations Unies, *Die Friedenswarte*, Bd. 53, 1955, n° 1, pp. 38-39).

⁵ *U.N.C.I.O.*, vol. 3, p. 700.

⁶ Car la ratification effectuée après l'entrée en vigueur des amendements produit d'autres effets. Par exemple, l'Etat qui ratifie se place, ce faisant, dans l'impossibilité de contester efficacement que les articles pertinents de la Charte (en particulier, 108 ou 109) aient été appliqués d'une manière régulière.

contre lui. D'autre part, l'exercice du droit de retrait opère, en principe, pour l'avenir : à l'égard du passé, en tant qu'elle est le support des effets juridiques nés de son fonctionnement, la Charte reste opposable à l'Etat sortant. La situation est assez comparable à celle qui résulte de la dénonciation d'un traité. En dénonçant un traité, l'Etat n'y met pas nécessairement fin pour ce qui le concerne, non plus qu'un traité dénoncé par toutes les parties doit être nécessairement considéré comme anéanti. Les droits et obligations « acquis » de par l'effet du traité ne reposent pas désormais sur le vide : si, dans la règle, ils continuent de valoir, c'est que, en tout cas par rapport à eux, le traité, leur fondement juridique, continue d'exister. La non-rétroactivité est de principe; son exacte portée dans un cas d'espèce doit être déterminée d'après les particularités de ce cas ⁷.

L'article 108 et, de son côté, l'article 109 établissent de véritables organes constituants ⁸, dont la participation est réglée ou principalement réglée, non pas dans le champ du droit international général, mais dans le cadre de la Charte. Ces organes, compétents pour amender la Charte, le sont aussi, dans les mêmes conditions, pour en donner une interprétation, laquelle a nature et force d'amendement. Mais, pareil organe n'étant pas l'auteur de la Charte, son interprétation ne saurait, selon nous, être qualifiée d'*authentique*, comme le peut une interprétation émanant de la Conférence de San Francisco elle-même.

IV

La question ayant été amplement traitée par d'autres, nous ne consacrerons qu'un bref rappel au « droit de retrait ». Il s'agit du droit dont jouit un membre des Nations Unies de quitter l'Organisation par acte unilatéral, *notamment* dans le cas où a été apportée à la Charte une modification qu'il n'accepte pas.

Le droit de retrait est très étendu. Il a fait l'objet, à la Conférence de San Francisco, d'une Déclaration qui, selon le rapport adressé au Président des Etats-Unis par la Délégation américaine, sur les travaux de la Conférence, est ainsi conçue :

« The Committee adopts the view that the Charter should not make express provision either to permit or to prohibit withdrawal from the Organization. The

⁷ On ne confondra pas cette question avec celle dont traite l'alinéa 6 de l'article 2 de la Charte, selon lequel l'Organisation fait en sorte que les Etats non membres agissent conformément aux principes de la Charte dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. *Res inter alios acta* pour les Etats n'ayant jamais appartenu aux Nations Unies, cette disposition est opposable à l'Etat sortant. Reste à savoir quels pouvoirs concrets elle confère aux organes des Nations Unies à l'égard d'un Etat qui a quitté l'Organisation.

⁸ Ces organes constituants sont : a) s'il s'agit de l'article 108, l'Assemblée Générale plus les Etats membres formant, par leur ratification, les deux tiers requis pour l'entrée en vigueur; b) s'il s'agit de l'article 109, la conférence de revision plus les Etats formant pareillement ces deux tiers.

Committee deems that the highest duty of the nations which will become Members is to continue their cooperation within the Organization for the preservation of international peace and security. If, however, a Member because of exceptional circumstances feels constrained to withdraw, and leave the burden of maintaining international peace and security on the other Members, it is not the purpose of the Organization to compel that Member to continue its cooperation in the Organization.

» It is obvious, particularly, that withdrawals or some other forms of dissolution of the Organization would become inevitable if, deceiving the hopes of humanity, the Organization was revealed to be unable to maintain peace or could do so only at the expense of law and justice.

» Nor would a Member be bound to remain in the Organization if its rights and obligations as such were changed by Charter amendment in which it has not concurred and which it finds itself unable to accept, or if an amendment duly accepted by the necessary majority in the Assembly or in a general conference fails to secure the ratification necessary to bring such amendment into effect.

» It is for these considerations that the Committee has decided to abstain from recommending insertion in the Charter of a formal clause specifically forbidding or permitting withdrawal. »

La Conférence plénière n'a pas procédé à un vote individualisé sur la Déclaration, mais il est hors de doute qu'elle en ait tacitement adopté le contenu⁹.

Le droit de retrait se présente ainsi comme résultant d'une interprétation authentique donnée de la Charte par la Conférence de San Francisco.

C'est à l'Etat lui-même qu'il appartient d'apprécier la survenance du *casus foederis*, à savoir si sont réunies les conditions qui, selon la Déclaration, justifient le retrait. A moins que l'Etat sortant n'admette leur intervention, les organes des Nations Unies¹⁰ sont sans compétence pour statuer avec effet obligatoire sur la validité de son retrait. Cette liberté d'appréciation ne saurait surprendre : de principe en droit international, elle découle de l'indépendance des Etats. Il va de soi que, dans l'éventualité où l'Etat sortant aurait accepté la compétence obligatoire d'une cour, saisie par un Etat l'ayant lui-même acceptée par rapport à lui, la cour pourrait se trouver habilitée à se prononcer sur la conformité du retrait avec le traité international qu'est la Charte.

V

Rappelons, en résumant, ce qu'a été, en fait, l'application des articles 108 et 109 de la Charte.

1. Les Nations Unies groupant de plus en plus d'Etats, la question de

⁹ Report to the President on the results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State, June 26, 1945.

The Charter of the United Nations. Report from the Senate Committee on Foreign Relations. 79th Congress, 1st Session. Senate. Executive Rept. N° 8, July 16, 1945.

¹⁰ A l'exception *peut-être* du pouvoir constituant, opérant par voie d'interprétation de la Charte. Mais c'est une hypothèse très théorique, ne fût-ce qu'en raison de la nécessité de l'accord unanime des membres permanents. Unanimité improbable, sauf s'il s'agissait de conclure que le retrait est entièrement libre.

réviser par le mécanisme de l'article 108 se posa pour l'Assemblée Générale dès 1956. Il s'agissait d'augmenter le nombre des membres de trois organes : le Conseil de Sécurité, le Conseil économique et social, la Cour internationale de Justice. Comme on ne pouvait tenter d'aboutir tant que n'apparaissaient pas de suffisantes perspectives de réussite, l'Assemblée eut à en traiter à ses XI^e, XII^e, XIII^e, XIV^e, XV^e et XVIII^e sessions¹¹. On renonça à toucher à la Cour pour le motif que son caractère excluait de la considérer comme susceptible d'être affectée par le nombre des Etats membres¹².

Le 17 décembre 1963, l'Assemblée Générale se trouva en mesure d'adopter à une majorité dépassant les deux tiers : a) des amendements aux articles 23 et 27 de la Charte qui élevaient de onze à quinze le nombre des membres du Conseil de Sécurité, celui des membres non permanents, élus par l'Assemblée, passant ainsi de six à dix, et qui, d'autre part, portaient de sept à neuf voix la majorité requise pour les décisions du Conseil; b) des amendements à l'article 61 de la Charte qui élevaient de dix-huit à vingt-sept le nombre des membres du Conseil économique et social, lesquels, on le sait, sont élus par l'Assemblée¹³.

Ces amendements, selon l'article 108, entreront en vigueur une fois ratifiés « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives »¹⁴ par les deux tiers des Etats membres. Peut-être seront-ils en vigueur lorsque paraîtra la présente étude ?

Les ratifications sont déposées directement sur les amendements, sans que ceux-ci aient été préalablement incorporés dans des protocoles. D'accord avec le Gouvernement des Etats-Unis, le Secrétariat des Nations Unies assume les fonctions de dépositaire¹⁵.

2. En 1947 et en 1948 (II^e et III^e sessions de l'Assemblée), il a été proposé, mais sans succès, qu'en vertu de l'article 109 une conférence fût convoquée

¹¹ Elle y consacra ses résolutions 1190 (XII), 1299 et 1300 (XIII), 1404 (XIV) et 1991 (XVIII).

¹² *Rapport annuel du Secrétaire Général sur l'activité de l'Organisation*, 16 juin 1959 - 15 juin 1960.

¹³ Cet exposé de l'économie de la résolution du 17 décembre 1963 est très incomplet. Voir le texte de la résolution, 1991 (XVIII), ainsi que le *Rapport annuel du Secrétaire Général sur l'activité de l'Organisation*, 16 juin 1963 - 15 juin 1964.

¹⁴ Cette mention figure aussi dans l'article 109. Apparemment superflue, elle peut se révéler précieuse en pratique. Sa présence dans les traités est fréquemment requise par les négociateurs américains. Comme ce fut le cas pour la Charte elle-même, les amendements ne pourront être ratifiés au nom des Etats-Unis avant que le Sénat, se prononçant aux deux tiers des voix, ait donné son « *advice and consent* » (Cf. Committee on Foreign Relations, 84th Congress, 2nd Session, *Senate, Report* N° 1797).

¹⁵ L'accord du Gouvernement américain était souhaitable en raison des dispositions des articles 110 et 111 de la Charte.

pour examiner la question du veto des membres permanents du Conseil de Sécurité.

En 1953 (VIII^e session) s'agissant cette fois du troisième alinéa de l'article 109, l'Assemblée chargea le Secrétaire Général de préparer et publier une documentation destinée à permettre aux membres des Nations Unies de participer à bon escient à la conférence de révision prévue par la Charte. En 1955 (X^e session), l'Assemblée, par résolution du 21 novembre, décida que la conférence se réunirait, mais au moment « opportun »; elle constitua un comité composé de tous les Etats membres avec mission d'étudier l'organisation de la future conférence; elle invita le Secrétaire Général à poursuivre son action concernant la documentation nécessaire. Cette résolution fut approuvée par le Conseil de Sécurité le 16 décembre. En 1957 (XII^e session), l'Assemblée renouvela le mandat du comité, ainsi que ses instructions au Secrétaire Général. Elle fit de même en 1959 (XIV^e session), en 1961 (XVI^e session), en 1962 (XVII^e session) et en 1963 (XVIII^e session), donnant à entendre qu'elle s'occuperait à nouveau de la question en 1965 (XX^e session)¹⁶.

C'est donc depuis plusieurs années que la possibilité de mettre en œuvre l'article 109 est discutée aux Nations Unies. Pour leur part, le comité des Etats membres et la Commission politique spéciale de l'Assemblée en ont longuement délibéré. Malgré l'intérêt que peut présenter le remaniement de la Charte, à présent vieille de quelque vingt ans, il se dégage de ces débats la conclusion que l'atmosphère internationale est défavorable à une tentative de révision; qu'en particulier l'indispensable accord des membres permanents du Conseil de Sécurité s'avère improbable; que réunir une conférence générale serait s'aventurer au point de risquer l'existence même de l'Organisation.

¹⁶ L'Assemblée a consacré à l'article 109 ses résolutions 117 (II), 796 (VIII), 992 (X), 1136 (XII), 1381 (XIV), 1670 (XVI), 1756 (XVII) et 1993 (XVIII).