

# LE DROIT DE RETRAIT AUX NATIONS UNIES

(II)

par

Fernand DEHOUSSE

Professeur à l'Université de Liège  
Ancien Représentant de la Belgique à la Conférence de San Francisco  
et à l'Assemblée générale des Nations Unies

## COMMENTAIRE DE LA DECLARATION INTERPRETATIVE

17. La déclaration interprétative apparaît avant tout comme l'expression d'un compromis entre les conceptions défendues par les partisans du droit de retrait et celles des adversaires de celui-ci.

Les premiers souhaitaient l'inclusion d'une clause expresse dans la Charte; les seconds étaient opposés à toute mention, quelle qu'elle soit. Ils acceptèrent néanmoins, à titre de conciliation et pour répondre à diverses objections, de faire figurer dans les documents officiels de la Conférence une déclaration interprétative reconnaissant la possibilité du retrait dans des cas exceptionnels. Celle-ci, nous l'avons démontré, fait partie de l'ordre juridique des Nations Unies et constitue la seule base du droit en vigueur<sup>35</sup>.

18. Rappelons les points essentiels de la déclaration.

1°) Il ne sera rien stipulé dans la Charte en ce qui concerne l'autorisation ou l'interdiction du retrait.

La Commission I ne motive pas cette décision. Elle ne se prononce pas, à cet endroit du texte, sur la question de savoir s'il y a lieu d'une façon quelconque d'autoriser ou d'interdire le retrait.

2°) Il doit être entendu que le plus haut devoir des membres de l'O.N.U. est de lui maintenir leur coopération.

On le voit : la participation à l'Organisation internationale impose certaines responsabilités, certains devoirs qu'il n'est pas possible, en raison de leur nature,

<sup>35</sup> Cf. la première partie de notre étude dans cette *Revue*, 1965, n° 1, pp. 30-48.

2°) Les termes dont usent les auteurs de la Charte pour reconnaître la légalité du retrait sont pour le moins empreints de réticence. Ainsi l'emploi des mots : « contrainte », « charge ».

a) L'Etat membre doit se sentir *contraint* de se retirer, c'est-à-dire que le changement de circonstances doit être tel qu'il n'y ait plus pour lui d'autre choix. Il en résulte que le retrait ne doit constituer qu'un *ultimum remedium* auquel les Etats ne peuvent recourir que lorsqu'ils n'ont plus d'autres moyens de sortir d'une situation devenue intolérable. Dans l'esprit de la Charte, le retrait ne doit jamais être un moyen pour un membre d'échapper à ses obligations ou d'extorquer certaines concessions à l'O.N.U.

b) La déclaration met l'accent sur le fait qu'en se retirant de l'Organisation, l'Etat abandonne sa part de responsabilité en matière de paix et de sécurité. Cela signifie pratiquement qu'il rejette sur les autres membres la *charge* d'assurer la paix et la sécurité internationales. Autrement dit, son retrait accroît la responsabilité et le fardeau de ceux-ci dans ce domaine. Cette attitude égoïste est sèchement relevée dans la déclaration.

Le caractère nettement péjoratif du jugement de valeur contenu dans ce passage ne fait aucun doute.

Il a été mis en évidence lors des débats qui ont entouré l'examen de la déclaration par la Conférence. La délégation de l'U.R.S.S., Etat particulièrement attaché au concept de la souveraineté et partisan du droit de retrait comme corollaire indispensable de la primauté de celle-ci sur le droit de l'Organisation, s'est élevé contre la « condamnation » ainsi émise à l'égard de tout Etat qui viendrait à se retirer de l'O.N.U. Son représentant, M. Gromyko, s'en est expliqué à la 9<sup>e</sup> séance plénière, le 25 juin. Il a précisé qu'il ne pouvait souscrire à la phrase « et de laisser aux autres membres la charge de maintenir la paix et la sécurité internationales ». Il serait, selon lui, « dangereux de condamner d'avance les circonstances qui pourraient mettre un Etat dans la nécessité d'exercer son droit de retrait de l'Organisation. Un tel droit est une expression de la souveraineté d'un Etat et il ne peut être avili à l'avance »<sup>36</sup>.

3°) Le droit de retrait est subordonné, avons-nous dit, à des « circonstances exceptionnelles ».

La suite du texte de la déclaration mentionne trois cas ou groupes de cas considérés comme tels par les auteurs de la Charte.

20. Avant d'examiner quelles sont ces circonstances, il convient d'élucider la portée de la notion en recherchant, notamment, si l'énumération qui figure dans la déclaration doit être regardée comme limitative ou exemplative.

<sup>36</sup> Procès-verbal (*précité*) de la 9<sup>e</sup> séance plénière de la Conférence, p. 641. *Supra*, n° 5.

Bien que la question soit d'importance, la doctrine ne lui a guère attaché d'intérêt.

1°) La plupart des auteurs qui l'ont abordée se prononcent pour le caractère exemplatif de l'énumération. Les opinions les plus nettement tranchées dans ce sens sont celles de MM. Goodrich et Hambro. Les deux auteurs, qui ne contestent pas la valeur juridique de la déclaration, restent néanmoins partisans d'une interprétation large du droit de retrait. Ils estiment donc que l'énumération n'épuise pas la nomenclature des circonstances exceptionnelles<sup>37</sup>.

Cette interprétation a été reprise en 1960 par M. Goodrich, qui n'a pas hésité à étendre encore la notion et à l'assimiler à celle de « motifs importants »<sup>38</sup>.

Sans doute faut-il ranger aussi M. Kelsen parmi les auteurs qui pensent que l'énumération est exemplative. Bien qu'opposé au droit de retrait unilatéral, M. Kelsen donne l'impression de considérer les trois cas repris dans la déclaration comme seulement de nature à éclairer un terme vague<sup>39</sup>.

MM. Bentwich et Martin adoptent également ce point de vue, mais sans en indiquer le fondement<sup>40</sup>.

M. Schwarzenberger, qui n'avait pas traité de cet aspect du problème dans son *Manuel*, l'a fait dans un texte récent<sup>41</sup>. Il est d'avis, lui aussi, que dans des circonstances de l'importance de celles citées dans la déclaration, l'Etat membre est libre de se retirer.

M. Singh dénie à la déclaration le caractère d'une interprétation authentique et se refuse, pour cette raison, à analyser la notion de circonstances exceptionnelles. Il ajoute que la non désignation d'un organe compétent pour examiner si ces circonstances se rencontrent ou non dans une hypothèse donnée enlève toute valeur à l'énumération. L'Etat membre, pour lui, est seul juge de sa décision<sup>42</sup>.

Cet argument est également avancé par M. Kelsen<sup>43</sup>. Il ne nous paraît pas déterminant, car il se rattache en réalité à un autre problème, celui du contrôle par une autorité supérieure du respect des conditions fixées. Or, il convient d'abord de préciser dans quelles conditions le retrait est licite, ce qui nous

<sup>37</sup> GOODRICH et HAMBRO, *op. cit.*, pp. 153-158.

<sup>38</sup> GOODRICH, *op. cit.*, p. 29.

<sup>39</sup> KELSEN, *op. cit.*, p. 123.

<sup>40</sup> BENTWICH et MARTIN, *op. cit.*, p. 26.

<sup>41</sup> *Indonesia and the United Nations*. Lettre au *Times*, 11 janvier 1965.

<sup>42</sup> SINGH, *op. cit.*, pp. 93-94.

ramène au problème de la détermination du caractère limitatif ou exemplatif de la déclaration.

De tous les auteurs que nous avons consultés, M. Hoyt est en définitive le seul qui se rallie à l'interprétation limitative. Encore ne le fait-il pas expressément. Mais en liant le droit de retrait à la question des amendements à la Charte, il aboutit en fait à cette conclusion pour deux des trois groupes de cas <sup>44</sup>.

21. Nous croyons, quant à nous, que l'énumération est limitative, donc que le retrait n'est licite que s'il s'accomplit à la suite de la survenance de l'une des circonstances énumérées par la déclaration. La notion même de circonstances « exceptionnelles » perdrait toute signification, voire toute raison d'être, si les « exceptions » n'en étaient pas, ce qui se produirait si la liste pouvait être remaniée et allongée à tout instant.

Certains auteurs, tels MM. Goodrich et Hambro, assimilent d'ailleurs la notion de circonstances exceptionnelles à la clause *rebus sic stantibus*, sous-entendue d'après eux dans les traités multilatéraux à durée indéterminée <sup>45</sup>.

Sans parler de l'arbitraire auquel conduit l'application de cette clause en l'absence de toute réglementation, pareille assimilation fait peu de cas du caractère particulier de la Charte de l'O.N.U., traité d'organisation internationale qui ne peut être complètement comparé, quant aux règles de dénonciation, à un traité multilatéral à durée indéterminée du type traditionnel.

Comme l'a souligné M. Henri Rolin en se référant à la Charte, lors de la session de Salzbourg de l'Institut de droit international, il est des conventions institutionnelles à vocation universelle dont la dénonciation serait incompatible avec l'ordre public international et pour lesquelles il serait déplorable d'admettre la possibilité de dénonciation au gré de celle des parties qui invoque le changement de circonstances <sup>46</sup>.

Que conclure de cette argumentation ?

S'il est incontestable que la déclaration autorise le retrait, il nous paraît impossible d'accepter, en l'absence d'une disposition formelle, que l'intention des auteurs de la Charte était de légitimer le retrait d'une manière aussi étendue

<sup>43</sup> Kelsen, *op. cit.*, p. 123.

<sup>44</sup> Hoyt, *op. cit.*, pp. 62-66.

<sup>45</sup> Goodrich et Hambro, *op. cit.*, p. 157.

<sup>46</sup> *Observations de M. H. Rolin, en réponse au Rapport de M. E. Giraud sur la modification et la terminaison des traités collectifs*. Annuaire de l'Institut de droit international, session de Salzbourg, 1961, p. 269.

que le prétend la doctrine. Nous estimons au contraire que l'exercice de la faculté de retrait n'est licite que si l'une des circonstances prévues par la déclaration se présente et qu'il est interdit dans toutes autres circonstances. Toute interprétation différente serait en contradiction non seulement avec l'intention des parties, mais aussi avec les buts et les fonctions de l'O.N.U., notion dont il faut tenir compte dans l'interprétation des traités d'organisation internationale<sup>47</sup>.

Examinons maintenant les trois groupes de cas retenus pas la déclaration.

## 22. 1<sup>er</sup> groupe de cas.

Selon la déclaration, il est évident que le retrait ou d'autres formes de dissolution de l'O.N.U. deviendraient inévitables si, décevant les espoirs de l'humanité, l'O.N.U. se révélait incapable de maintenir la paix ou bien n'y parvenait qu'aux dépens du droit et de la Justice.

Deux hypothèses sont donc à envisager.

### 1<sup>o</sup>) L'O.N.U. se révèle incapable de maintenir la paix.

Dans le cas d'un conflit mettant aux prises l'ensemble des Etats membres, tout porte à croire que le retrait serait sans objet et partant inutile. Les buts de l'Organisation étant incompatibles avec l'existence d'hostilités généralisées, son fonctionnement serait pour le moins suspendu entre les belligérants. Une telle disposition n'a donc à notre sens aucun intérêt pratique.

### 2<sup>o</sup>) L'O.N.U. maintient la paix, mais au détriment du droit et de la justice.

La justification d'une décision hautement politique comme le retrait par le recours aux idées de droit et de justice appelle les plus sérieuses réserves. Le recours à des notions aussi vagues risque, en effet, de les voir confondre avec le seul intérêt de l'Etat qui les invoque.

Peut-être pourrait-on l'admettre s'il s'agissait de se conformer aux principes généraux du droit international public en vigueur à un moment donné dans la Communauté internationale<sup>48</sup>. Mais alors se poserait le problème de la recherche des principes dont il est fait application en droit des gens... Est-il

<sup>47</sup> Cf. Ch. DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, Pedone, 1963, pp. 140 et ss.

<sup>48</sup> Plusieurs dispositions de la Charte font appel à ces notions et imposent à l'O.N.U. de tenir compte « des principes de la justice et du droit international » dans son action pour la paix. L'article 1, § 1 limite toutefois expressément leur respect au règlement des différends et n'exige pas la conformité de l'action de l'O.N.U. à ces principes lorsque l'Organisation est amenée à prendre des mesures collectives dans le cadre du chapitre VII. Cf. KOPELMANAS, *L'Organisation des Nations Unies*, Paris, Sirey, 1947, p. 198; KELSEN, *op. cit.*, p. 16.

uniquement question des principes reconnus par les systèmes juridiques internes de l'ensemble des nations civilisées, auxquels renvoie l'article 38, 3<sup>o</sup> du Statut de la Cour internationale de Justice ? Ne faut-il pas plutôt, comme nous le pensons, se référer à des principes généraux propres au droit des gens, principes qui ne se confondent pas, comme l'a démontré le professeur Rousseau, avec la coutume<sup>49</sup> ?

Dans un cas comme dans l'autre, les principes généraux ne présentent guère de certitude et leur caractère de véritable règle du droit des gens peut toujours prêter à contestation.

Il peut arriver, d'autre part, que les principes généraux du droit des gens ne concordent pas avec la notion de justice internationale.

Or, c'est à des notions plus vagues que fait allusion la déclaration, qui parle de « droit et de justice » sans autre commentaire. De quel droit s'agit-il ? Est-ce d'un droit idéal qui correspondrait à des principes de droit naturel communs à tous les Etats ? Un tel droit comporte trop d'incertitudes et est, d'ailleurs, trop contesté pour qu'un Etat puisse légitimement l'invoquer pour justifier une décision de retrait<sup>50</sup>.

L'idée de justice est plus imprécise encore. Où commence-t-elle, où finit-elle ? Comment la définir si ce n'est comme un ensemble d'aspirations plus instinctives que raisonnées, dont la recherche relève plus de la philosophie du droit que du droit positif<sup>51</sup> ?

Des notions aussi confuses, jointes à la propension des Etats à justifier une action qui ne répond qu'à leur seul intérêt en recourant à des principes supérieurs, justifient la plus grande méfiance. C'est en se référant à de telles notions qu'une partie de l'opinion publique belge réclamait, fin 1961, le retrait de la Belgique de l'O.N.U. à la suite de l'intervention de la Force des Nations Unies pour mettre fin à la sécession du Katanga...

Le danger d'une telle clause réside aussi dans le fait que c'est le membre qui se retire qui apprécie s'il y a atteinte au droit ou à la justice. Il est donc à la fois juge et partie, situation intolérable en l'espèce, car elle offre aux Etats la possibilité de se contenter d'affirmations générales et de déclarer unilatéralement que les conditions du retrait sont réunies<sup>52</sup>.

Sur ce point, il faut citer la réserve formulée par la délégation soviétique à la Conférence plénière. L'U.R.S.S. s'est refusée à souscrire à l'ensemble de la

<sup>49</sup> Cf. Ch. ROUSSEAU, *Principes généraux du droit international public*, Paris, Pedone, 1944, pp. 14-34; KOPELMANAS, *op. cit.*, pp. 191 et ss.

<sup>50</sup> ROUSSEAU, *op. cit.*, pp. 14-34.

<sup>51</sup> DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 1939, p. 3.

<sup>52</sup> REUTER, *Droit international public*, Paris, P.U.F., 1963, p. 82.

clause parce qu'à ses yeux, une telle disposition ne pouvait « que porter préjudice à l'Organisation internationale puisqu'elle la rend responsable de tout retrait par tout Etat, quelles que soient les raisons de ce retrait »<sup>53</sup>.

Nous donnerons, pour cette fois, raison à l'U.R.S.S. et nous concluons que l'hypothèse retenue par la déclaration est dépourvue de toute valeur concrète en droit positif.

### 23. 2<sup>e</sup> groupe de cas.

Aucun membre ne sera forcé de demeurer dans l'Organisation si ses droits et ses obligations viennent à être modifiés par un amendement à la Charte, amendement que ce membre n'a pas soutenu et qu'il se refuse à accepter.

Tel est le texte.

L'attention a été attirée précédemment sur les rapports étroits existant entre l'adoption par le Comité 1/2 des articles 108 et 109, réglementant la procédure d'amendement et de révision de la Charte, et l'élaboration de la déclaration sur le retrait par ce même Comité<sup>54</sup>.

L'abandon de la règle de l'unanimité dans la procédure de révision et l'inégalité consacrée par ces articles en faveur des cinq Grands, qui disposent du droit de veto pour faire échouer les amendements proposés, ont amené les petites et moyennes Puissances, hostiles au retrait, à reconsidérer leur attitude et à proclamer la nécessité d'un droit qu'elles envisageaient désormais comme une mesure indispensable de protection.

L'hypothèse décrite ici est celle qui verrait la Charte modifiée contre le gré d'un Etat autre qu'un des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité. Le cas est à rapprocher de celui prévu à l'article 26 du Pacte de la S.D.N., qui autorisait un Etat, n'ayant pas ratifié un amendement adopté et ratifié selon une procédure n'exigeant pas non plus la participation de tous les membres, à se retirer de la Société.

Le texte est rédigé de telle manière que l'emploi de la conjonction *et* implique que deux conditions au moins sont requises de la part de l'Etat qui estimerait ne plus pouvoir demeurer au sein de l'O.N.U.

La première va de soi, il doit s'agir d'un Etat qui se refuse à ratifier l'amendement proposé. Mais il faut en outre que cet Etat ne l'ait « pas soutenu ». Ceci revient à dire qu'au cours de la procédure d'adoption de l'amendement, cet Etat doit avoir manifesté clairement une attitude négative. La lettre du texte ne va cependant pas jusqu'à exiger qu'il ait voté non, une abstention pourrait suffire.

<sup>53</sup> Procès-verbal (*précité*) de la 9<sup>e</sup> séance plénière de la Conférence, pp. 641-642 (*supra* n<sup>o</sup> 5).

<sup>54</sup> *Supra*, n<sup>o</sup> 8.

Une fois ces deux conditions remplies, on peut se demander si le retrait est permis quelle que soit la portée de l'amendement et si un Etat pourrait se prévaloir de la déclaration au cas où l'amendement auquel il se serait opposé ne modifierait en rien ses droits et obligations en tant que membre. Notons que cette distinction relative à la portée de l'amendement se retrouve dans les Chartes de plusieurs Institutions spécialisées, où elle n'a cependant d'effet qu'en ce qui concerne l'entrée en vigueur des modifications et ne conditionne pas le droit de retrait. Ainsi les amendements modifiant les « obligations »<sup>55</sup> des Etats membres ou les « buts »<sup>56</sup> de l'Organisation ne lient, après leur entrée en vigueur, que les membres qui les ont ratifiés. Tous les autres amendements ont, au contraire, force obligatoire à l'égard de tous les membres et cela, dès leur entrée en vigueur objective.

Bien que la distinction relative à la portée de l'amendement puisse prêter à controverse, surtout lorsqu'il y a lieu de déterminer les « droits » des Etats membres, l'exigence d'une *altération* effective des droits et des obligations est une exigence légitime. C'est le seul moyen d'écarter la possibilité de retraits abusifs à la suite de l'entrée en vigueur d'amendements qui ne toucheraient pas au statut des Etats membres ou qui n'y apporteraient que des changements mineurs.

Il y a donc, en réalité, trois conditions à la validité du retrait. Quand elles sont rassemblées, l'Etat membre peut invoquer la déclaration et se retirer de l'O.N.U. Son retrait est licite malgré les dispositions des articles 108 et 109, qui prescrivent que les amendements votés et ratifiés conformément aux règles qu'ils établissent doivent être considérés comme valables pour tous les membres.

Encore faudrait-il que la mise en œuvre de ce droit s'exerce dans un délai raisonnable et qu'au delà d'un certain temps, l'Etat membre ne puisse plus se retirer<sup>57</sup>.

Il saute aux yeux, d'autre part, qu'un Etat membre qui n'aurait « pas soutenu » un amendement peut parfaitement réviser sa position dans la suite (par exemple parce qu'il a changé de gouvernement) et se décider à ratifier. La faculté de retrait ne se conçoit que pour celui qui maintient son attitude négative jusqu'au bout, c'est-à-dire jusques et y compris le refus de ratification.

Ajoutons que, même alors, le retrait est une faculté, non une obligation. Tout Etat peut, s'il le veut, demeurer membre de l'O.N.U. même après n'avoir « pas

<sup>55</sup> O.M.M., article 28; F.A.O., article XIX, al. 2; O.I.R., article 16; U.N.E.S.C.O., article XIII.

<sup>56</sup> U.N.E.S.C.O., article XIII.

<sup>57</sup> Un des projets d'amendements à l'article 26 du Pacte, voté en 1921, prévoyait que le droit de retrait ne pourrait être mis en œuvre que pendant une année à partir de l'entrée en vigueur de la modification que l'Etat se refuserait à accepter. Cf. KOPELMANAS, *op. cit.*, p. 142.

soutenu » un amendement et s'être refusé à le ratifier. Il sera bien entendu lié par l'amendement et ce sera là, transposée sur le plan international, une application par excellence du respect du « jeu démocratique ».

#### 24. 3<sup>e</sup> groupe de cas.

Il s'agit cette fois d'un amendement adopté par l'Assemblée générale, ou par la Conférence de révision de l'article 109, mais qui ne recueille pas les ratifications nécessaires pour entrer en vigueur.

La situation envisagée est celle d'une modification de la Charte souhaitée par l'Etat membre et dûment approuvée par le quorum requis, mais qui ne peut entrer en vigueur faute du nombre voulu de ratifications ou suite à l'absence de ratification de l'un des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité.

En raisonnant par analogie avec le cas précédent, il apparaît que trois conditions sont requises de la part de l'Etat qui voudrait se retirer.

1<sup>o</sup>) Au cours de la procédure d'adoption de l'amendement, cet Etat doit avoir nettement exprimé son approbation, soit en proposant l'amendement, soit en le soutenant de son vote. Un Etat qui aurait voté non ou même, dans ce cas-ci, qui se serait simplement abstenu ne serait pas fondé à invoquer le droit de retrait.

2<sup>o</sup>) Cet Etat doit de tout évidence avoir procédé à la ratification de l'amendement.

3<sup>o</sup>) Le texte stipule que l'amendement doit avoir été dûment accepté par l'Assemblée générale ou la Conférence de révision. S'il en était autrement, l'Etat qui souhaite se retirer pourrait avoir recours abusivement à la procédure d'amendement en introduisant un projet peu susceptible d'être adopté, mais lui créant un motif de retrait.

Quand ces trois conditions sont rassemblées, il reste encore à déterminer à partir de quand la mise en œuvre du droit de retrait pourra être autorisée.

La Charte ne fixe, en effet, aucun délai pour la ratification<sup>58</sup>. Or, les cas de ratification tardive sont assez fréquents dans la pratique des Etats pour que l'on mentionne au moins l'existence du problème<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Cf. SCHWELB, « The question of a time limit for the ratification of amendment to the Charter of the United Nations », *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 4, n° 3, juillet 1955, pp. 475-483.

<sup>59</sup> Un des amendements à l'article 26 du Pacte, voté en 1921, mais qui n'est jamais entré en vigueur, imposait que les amendements soient ratifiés dans un délai de 22 mois. Cf. KOPELMANAS, *op. cit.*, pp. 134-135.

Lors de l'adoption, le 17 décembre 1963, des premiers amendements à la Charte, portant élargissement de la composition du Conseil de Sécurité et du Conseil économique et social, l'Assemblée générale a, par ses résolutions 1991 (XVIII) A et B, invité les Etats membres à ratifier ces amendements au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 1965. Il s'agit toutefois d'une recommandation, et non d'une obligation dont le non accomplissement rendrait les amendements caducs, ainsi que le prescrivait l'amendement de 1921.

## CONCLUSIONS

25. Ainsi, le droit de retrait n'est en réalité reconnu que dans deux cas : à la suite de l'entrée en vigueur d'un amendement que l'Etat juge inacceptable et qu'il n'a pas soutenu; en cas de non ratification d'un amendement régulièrement voté et que l'Etat a soutenu.

C'est seulement si l'une de ces deux circonstances exceptionnelles se présente, et si l'Etat se sent contraint de se retirer, que l'Organisation le laissera libre de prendre cette grave détermination<sup>60</sup>.

26. 1<sup>o</sup>) **Comparaison avec l'article 1<sup>er</sup>, § 3 du Pacte de la S.D.N. et l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de l'O.I.T.**

a) *Ratione materiae*, le champ d'application du retrait est nettement plus restreint qu'à la S.D.N., où il n'était soumis à aucune limitation, l'Etat qui se retirait n'ayant que l'embarras du choix... ou du prétexte.

Le système de la Charte, tel qu'il est formulé par la déclaration, traduit donc un incontestable progrès à cet égard.

b) *La procédure* même du retrait n'est pas réglementée par la déclaration.

1. La forme de la décision de retrait n'est pas précisée.

2. En droit strict, l'Etat qui se retire n'est pas tenu de motiver sa décision. La doctrine est toutefois d'un avis différent et cette opinion trouve un appui dans le fait que l'Etat qui se retire doit tout de même bien alléguer qu'il est dans un des deux cas de retraits autorisés. C'est là une différence avec la S.D.N. et l'O.I.T., où l'appréciation de l'Etat démissionnaire est souveraine.

3. Aucun préavis n'est exigé de l'Etat qui se retire. Le retrait peut donc être instantané. A la S.D.N., un préavis de deux ans était requis et le retrait ne devenait effectif qu'à l'expiration de ce délai. Le même terme est stipulé par la Constitution de l'O.I.T.

Il faut déplorer qu'il n'en soit pas ainsi à l'O.N.U., car le respect d'un délai peut avoir pour effet de permettre à l'Etat de reconsidérer sereinement son attitude.

c) A la S.D.N. comme à l'O.I.T., l'exigence du préavis est liée à la nécessité pour l'Etat qui se retire d'observer les *conditions de fond* prescrites par les statuts de ces deux Organisations.

Le Pacte disposait qu'à l'expiration du préavis, l'Etat membre devait s'être acquitté non seulement de toutes les obligations qui étaient les siennes en vertu du Pacte, mais de toutes ses autres obligations internationales.

<sup>60</sup> *A contrario*, il y a lieu de se demander quelles mesures pourrait prendre l'Organisation à l'encontre d'un Etat qui se retirerait au mépris des conditions prescrites dans la déclaration. Cf. *supra*, n<sup>o</sup> 15.

La Constitution de l'O.I.T., quant à elle, s'en tient à l'accomplissement par l'Etat démissionnaire de ses seules obligations financières<sup>61</sup>.

Cette dernière stipulation est fréquente dans les actes constitutifs de celles des organisations qui n'ont pratiquement d'autre ressource que la cotisation annuelle des Etats membres<sup>62</sup>. Elle figurait aussi dans le Pacte de la S.D.N., les obligations financières formant l'une des catégories d'obligations contractées en vertu du Pacte<sup>63</sup>.

Rien de tel n'existe dans le système de la Charte. L'Etat qui se retire n'est donc tenu : 1°) ni d'être en règle financièrement avec l'Organisation; 2°) ni d'avoir accompli celles de ses obligations qui découlent de la Charte; 3°) ni de s'être acquitté d'une quelconque de ses obligations internationales.

L'absence d'une disposition prévoyant le respect de la première de ces conditions nous paraît particulièrement regrettable. L'Organisation devrait pouvoir exiger le paiement des sommes dues par l'Etat démissionnaire, les arriérés pouvant se monter à des sommes assez considérables<sup>64</sup>.

Le Pacte requérait aussi, répétons-le, le respect de deux autres catégories d'obligations internationales : celles qui trouvaient leur source dans le Pacte lui-même et les autres obligations en général. L'objectif était clair. Il convenait d'abord d'éviter que le droit de retrait soit exercé pour mettre le membre en cause à l'abri des sanctions ou de la procédure d'expulsion de l'article 16. Il fallait aussi épargner à ce membre qui aurait violé le droit international, et même le Pacte, la tentation de délaisser une institution jugée par lui trop contraignante.

L'intérêt de pareilles dispositions était particulièrement évident dans le cas de la S.D.N., où le champ d'application du droit de retrait était pratiquement illimité. Le système de la déclaration qui, lui, n'autorise le retrait que dans deux hypothèses prête moins le flanc (en théorie tout au moins) à un tel danger.

Notons aussi que la portée du Pacte était considérablement réduite en pratique, en raison de la non désignation par lui d'un organe de contrôle.

<sup>61</sup> L'Etat membre qui se retire reste en outre lié par les prescriptions des conventions internationales du travail qu'il a ratifiées, ainsi que par les mécanismes de contrôle et de sanction institués dans le cadre de l'O.I.T. Cf. *supra*, n° 4.

<sup>62</sup> SINGH, *op. cit.*, p. 34.

<sup>63</sup> La pratique révèle, en tout cas, que la plupart des Etats démissionnaires se sont mis financièrement en règle avec la S.D.N., avant que leur retrait devienne effectif. *Ibidem*, pp. 34-35.

<sup>64</sup> La suspension du droit de vote à l'Assemblée générale, prévue par l'article 19 à l'encontre d'un Etat membre dont les arriérés atteindraient ou dépasseraient le montant de deux années de contributions, n'apparaît pas à cet égard comme une mesure de sauvegarde suffisante pour l'Organisation.

Malgré l'absence de réglementation du droit de retrait, le système de l'O.N.U. paraît donc préférable parce qu'il limite les possibilités d'user de ce droit.

Son point faible, mais il n'est pas propre au droit de retrait et caractérise bien d'autres aspects du droit international, est qu'en l'absence d'une autorité supérieure, l'Etat qui se retire est à la fois juge et partie.

## 27. 2°) Qu'est-ce, en dernière analyse, que la déclaration interprétative ?

Un clause conventionnelle prévoyant expressément les seuls cas où le droit de retrait peut être mis en œuvre.

Cette clause limite le droit de retrait à certaines circonstances exceptionnelles.

Elle règle les effets de la revision majoritaire à l'égard des Etats dissidents en offrant à ces Etats le choix « entre l'acceptation d'amendements auxquels il(s) n'(ont) point participé ou le renoncement au bénéfice de l'association »<sup>65</sup>.

La déclaration consacre ainsi la règle traditionnelle selon laquelle un Etat ne saurait être engagé sans son consentement. Elle représente en quelque sorte l'équivalent, dans le système de la Charte, de l'article 26 du Pacte de la S.D.N., qui autorisait le retrait comme correctif à la procédure de revision majoritaire.

Dans un régime de revision qui exige l'accord des cinq membres permanents pour l'entrée en vigueur d'un amendement et qui rétablit en leur faveur la règle de l'unanimité, elle forme aussi la contre-partie exigée par les petites et moyennes Puissances au pouvoir de veto des grandes.

Le droit de retrait, autorisé en cas de non entrée en vigueur d'une modification soutenue par l'Etat, représente, d'autre part, la sanction possible du défaut d'adaptation de la Charte aux changements de circonstances.

A cet égard, la déclaration interprétative peut être comparée à la clause *rebus sic stantibus*. Celle-ci est, en l'espèce, réglementée, elle recèle moins de possibilités d'arbitraire que la clause pure et simple, mais elle comporte le même défaut, celui de n'être subordonnée à l'intervention d'aucun contrôle supérieur.

\*  
\*\*

28. Après vingt années d'existence, il faut bien constater que ni la procédure ordinaire d'amendement, ni celle de la revision périodique n'ont rempli le rôle qui leur avait été assigné par la Charte.

Les seules modifications adoptées en décembre 1963 par l'Assemblée générale, selon la procédure de l'article 108, portent sur l'accroissement et sur une meilleure répartition géographique de la représentation des membres au sein du Conseil

<sup>65</sup> SCELLE, G., *La revision dans les conventions générales*, Rapport préliminaire présenté à l'Institut de droit international, session de Bruxelles, 1948, p. 13.

de Sécurité et au sein du Conseil économique et social. Ce sont là des modifications intéressantes certes, mais non essentielles au fonctionnement de l'Organisation.

Quant à la Conférence de revision, elle n'a jamais pu être réunie.

A défaut de nombreuses et profondes modifications formelles, il y a eu néanmoins, au cours des vingt années écoulées, une adaptation constante de la Charte à la réalité internationale.

Cette adaptation a été l'œuvre des organes des Nations Unies, elle découle de leur pratique, de l'interprétation restrictive ou extensive qu'ils ont donnée de leurs propres compétences.

Ainsi, en matière de paix et de sécurité, le transfert de compétences qui s'est opéré du Conseil de Sécurité à l'Assemblée générale et qui a, en fait, réduit considérablement le champ d'application du veto ne trouve sa justification dans aucune disposition de la Charte. La résolution « *Uniting for Peace* » de 1950 peut être considérée comme un des plus importants amendements *de facto* apportés à la Charte. Tel est le cas aussi du développement des fonctions du Secrétaire général et de l'interprétation extensive des dispositions de la Charte concernant le régime des territoires sous tutelle et des territoires non autonomes.

Il s'est formé de la sorte une pratique tendant à interpréter la Charte comme un traité ordinaire.

Toutes ces dérogations à la revision *de jure*, c'est-à-dire à la procédure de revision selon la Charte elle-même, dépassent le problème de la revision et affectent le droit de retrait dans ses fondements. La revision *de facto* devrait aboutir à priver les Etats membres de la possibilité effective de se retirer, ce dont il convient en dernière analyse de se féliciter dans l'intérêt de l'institution.

## ANNEXE

### LE RETRAIT DE L'INDONESIE

29. Il est parfois téméraire de traiter de problèmes d'actualité...

Au paragraphe 11 de notre étude, nous réjouissons de constater qu'aucun retrait ne s'était produit à l'O.N.U. au cours de ses vingt années d'existence. Or, par la volonté de M. Sukarno, inspirée, selon certains commentateurs, directement par Allah, le retrait de l'Indonésie le 1<sup>er</sup> mars 1965 est venu contredire cette affirmation.

### 30. Les faits.

Le 29 décembre 1964, la Malaisie était désignée pour occuper pendant un an le siège de membre non permanent du Conseil de Sécurité, laissé vacant par la Tchécoslovaquie.

Le choix de la Malaisie s'était opéré conformément à un *modus vivendi* établi en décembre 1963 entre ces deux Etats, candidats au même siège, mais ne réunissant ni l'un ni l'autre la majorité requise des deux tiers. Il avait été convenu alors que la Tchécoslovaquie occuperait le siège pendant la première année et que la Malaisie lui succéderait pour la seconde.

Cette succession n'était toutefois pas automatique et restait soumise au vote de l'Assemblée générale. Mais, en raison des répercussions de la crise financière de l'O.N.U. sur les travaux de l'Assemblée et de la nécessité d'éviter un affrontement sur la question de l'application de l'article 19 aux Etats qui n'étaient pas en règle financièrement, il n'y eut pas de vote en séance plénière. Sur proposition du Président, M. Quaison-Sackey, on eut recours à une procédure exceptionnelle. Le Président reçut tour à tour les chefs de délégation, qui lui remirent une note écrite et anonyme indiquant leur préférence<sup>66</sup>. Ce sont ces consultations qui tinrent lieu de vote pour la désignation de la Malaisie comme pour celle de trois autres membres non permanents du Conseil de Sécurité.

Lors de la séance du 29 décembre, le Représentant permanent de l'Indonésie, M. Palar, formula certaines réserves de principe à l'égard de cette procédure. Il accepta néanmoins d'y participer. Il avait déclaré toutefois que le *gentlemen's agreement* intervenu un an plus tôt entre la Tchécoslovaquie et la Malaisie ne liait pas l'Assemblée. Il avait également exprimé l'opposition de son pays à la candidature de la Malaisie.

Cette opposition devait être exprimée plus catégoriquement dans une lettre qu'il adressa dès le 30 décembre au Président de l'Assemblée générale. Le Représentant de l'Indonésie y rappelait que son gouvernement n'avait pas reconnu la Fédération de la Grande-Malaisie et qu'il « était décidé à envisager toutes les conséquences de cette non reconnaissance »<sup>67</sup>.

Cette prise de position ne laissait cependant prévoir en rien la regrettable décision qui allait suivre.

### 31. La décision de retrait.

C'est le Président Sukarno en personne qui, au cours d'une réunion de

<sup>66</sup> O.N.U., Chronique mensuelle, vol. II, n° 1, janvier 1965, pp. 5-6.

<sup>67</sup> O.N.U., *op. cit.*, p. 6.

Cf. Ch. ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1965, n° 2, pp. 495-497.

masse à Djakarta, le 31 décembre, devait lancer pour la première fois la menace du retrait en proclamant que si la Malaisie occupait le siège auquel elle venait d'être désignée, l'Indonésie se retirerait des Nations Unies<sup>68</sup>.

La Malaisie ayant pris officiellement possession de son siège le 16 janvier 1965, le jour même, le Représentant permanent de l'Indonésie informait verbalement le Président de l'Assemblée générale et le Secrétariat des Nations Unies de la décision de son gouvernement de se retirer de l'O.N.U.<sup>69</sup>.

Le retrait ne devint toutefois pas effectif immédiatement. L'Indonésie n'ayant transmis aucune note écrite confirmant sa notification verbale, on put même espérer que le Chef de l'Etat indonésien reviendrait sur sa détermination.

La consternation provoquée dans le monde par l'annonce de ce retrait sans précédent, et concernant un pays de 100 millions d'habitants, fut considérable. Elle suscita une intense activité diplomatique de la part des Etats afro-asiatiques qui s'employèrent à tenter de convaincre le Président Sukarno de ne pas donner suite à sa décision<sup>70</sup>.

L'Organisation, de son côté, ne resta pas sans réaction. Dès le 1<sup>er</sup> janvier, le Secrétaire général avait adressé un appel au Président Sukarno, l'invitant instamment à maintenir sa coopération et soulignant que la présence de l'Indonésie au sein des Nations Unies était d'autant plus indispensable que l'O.N.U. inaugurerait ce jour là l'année de la coopération internationale. Le 4 janvier, le Président de l'Assemblée générale intervenait également en ce sens et priait le Chef de l'Etat indonésien, « au nom de la solidarité afro-asiatique et de la cause de la paix », de reconsidérer son attitude<sup>71</sup>.

L'incertitude devait être de courte durée. Le 7 janvier, dans un discours d'un ton violent, prononcé au cours d'une réunion publique dans la capitale indonésienne, le Président Sukarno répéta : « Je déclare que l'Indonésie se retire de l'O.N.U. A partir de ce moment, notre pays n'est plus membre des Nations Unies... Au diable l'O.N.U. ! ».

L'Indonésie, spécifiait-il, ne se contentera pas de cesser de prendre part aux sessions et aux activités des organes de l'O.N.U. Elle mettra fin, aussi, à sa qualité de membre de l'Organisation. Le Président indonésien coupait court ainsi à certaines suppositions selon lesquelles l'Indonésie ne quitterait pas l'O.N.U., mais se contenterait de ne plus siéger au sein des divers organes de celle-ci et de leur refuser sa coopération pendant l'année où la Malaisie siègerait au Conseil de Sécurité.

<sup>68</sup> *Current Notes on International Affairs*, vol. 36, n° 1, janvier 1965, Canberra, Department of External Affairs.

<sup>69</sup> O.N.U., *op. cit.*, pp. 5-6, février 1965.

<sup>70</sup> *Le Monde*, 7, 13 et 21 janvier 1965.

<sup>71</sup> O.N.U., *op. cit.*, février 1965, p. 5.

Critiquant ensuite l'activité de certaines Institutions spécialisées, le Président Sukarno annonça également le retrait de l'Indonésie de trois d'entre elles : l'U.N.E.S.C.O., l'U.N.I.C.E.F. et la F.A.O.<sup>72</sup>.

La décision indonésienne était cette fois irrévocable. Ce n'est cependant que deux semaines plus tard, le 21 janvier, que le Représentant permanent de l'Indonésie transmettait au Secrétaire général la notification formelle du retrait.

### 32. La notification indonésienne.

Celle-ci se présente sous la forme d'une lettre de trois pages portant la date du 20 janvier et adressée au Secrétaire général par le Premier Ministre adjoint et Ministre des Affaires étrangères, le Dr. Subandrio<sup>73</sup>.

1°) La lettre précise d'emblée le motif du retrait. Elle confirme que celui-ci est lié à l'entrée de la Malaisie au Conseil de Sécurité. Le Dr Subandrio s'attache toutefois à démontrer que la décision de son gouvernement, « mûrement étudiée », était devenue inévitable en raison de l'attitude de l'O.N.U., manœuvrée par les Puissances coloniales dans la question de la Malaisie. Il en voulait pour preuves les faits suivants qui constituent, selon lui, des violations de la Charte :

a) La Malaisie a été admise comme Etat membre le 17 décembre 1963 sans que l'on procède à un vote au sein de l'Assemblée générale.

b) Sa candidature comme membre non permanent du Conseil de Sécurité a été proposée alors que cet Etat n'avait, à la fin de 1963, que quelques mois d'existence. L'article 23 de la Charte exige cependant que l'on tienne compte spécialement de la contribution du candidat au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Or, selon la thèse indonésienne, « la Malaisie dont la seule naissance a jeté le trouble et l'insécurité dans la région de l'Asie du Sud-Est » ne remplit pas cette condition et sa candidature équivaut donc à une violation de l'article 23.

c) L'« élection » de la Malaisie au Conseil de Sécurité, obtenue sans qu'il ait été recouru au vote, est illégale. L'article 18, § 2 exige un vote à la majorité des deux tiers<sup>74</sup>.

La lettre, qui qualifie la décision indonésienne de « révolutionnaire », tente de la justifier en la présentant comme une mesure prise dans l'intérêt même de l'Organisation. Elle exprime l'espoir que cette décision soit le catalyseur qui permettra « de réformer et de refondre l'Organisation », accusée d'avoir

<sup>72</sup> *Le Monde*, 9 janvier 1965.

<sup>73</sup> *Doc. S./6157*.

<sup>74</sup> La thèse indonésienne a été contestée, en ce qui concerne ces trois points, par la Malaisie. Cf. Lettre en date du 22 janvier 1965, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de la Malaisie auprès des Nations Unies, *Doc. A/5861*.

été, dans la question de la Malaisie, « manipulée par les Puissances coloniales et néo-coloniales ».

2°) La lettre contient également la réponse du gouvernement indonésien au message du Secrétaire général. Elle l'assure que l'Indonésie ne retirera pas sa coopération aux Nations Unies : « celle-ci peut se faire aussi bien au dehors qu'à l'intérieur de l'Organisation elle-même ».

3°) La lettre confirme l'intention de l'Indonésie de se retirer de certaines Institutions spécialisées, notamment de celles citées plus haut. Elle précise qu'une notification écrite sera adressée à chacune des Institutions en cause.

4°) Bien que la délégation indonésienne ait cessé toute participation aux travaux de l'O.N.U. depuis le 1<sup>er</sup> janvier, la lettre demande que le retrait ne soit acquis qu'à partir du 1<sup>er</sup> mars 1965 en vue de permettre la liquidation technique de la Mission permanente à New York et du Bureau des Nations Unies en Indonésie. A cette fin, le gouvernement indonésien sollicite le maintien de sa Mission permanente à l'O.N.U. dans son statut officiel jusqu'au 1<sup>er</sup> mars et stipule qu'il en sera de même pour ce qui est du Bureau des Nations Unies à Djakarta.

### 33. Les suites données à la notification.

1°) Le Secrétaire général a pris officiellement acte de la notification indonésienne dans une lettre datée du 26 février et adressée au Dr Subandrio.

Le Secrétaire général y relève « que la décision du gouvernement indonésien a créé une situation pour laquelle aucune disposition n'est expressément prévue dans la Charte ». Sa lettre rappelle toutefois l'existence de la déclaration interprétative<sup>75</sup>.

M. Thant exprime également l'espoir que l'Indonésie « reprendra un jour sa pleine coopération avec l'O.N.U. ».

2°) Le Parlement de Djakarta ayant approuvé à l'unanimité, le 16 février, la décision du gouvernement indonésien, le retrait est devenu effectif le 1<sup>er</sup> mars 1965. L'Indonésie avait au préalable acquitté ses contributions à l'O.N.U., contributions dont le montant s'élevait à quelque 400.462 \$<sup>76</sup>.

L'Indonésie ne figure plus désormais sur la liste des membres publiée par l'Organisation<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Lettre en date du 26 février 1965, adressée par le Secrétaire général au Premier Ministre adjoint et Ministre des Affaires étrangères de l'Indonésie, *Doc. A/5899*.

<sup>76</sup> ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 497.

<sup>77</sup> Frances LIVINGSTONE, « Withdrawal from the United Nations, — Indonesia », *International and Comparative Law Quarterly*, avril 1965, pp. 637-646.

#### 34. Le retrait de l'Indonésie et la déclaration interprétative.

A aucun moment, l'Indonésie ne s'est référée à ce texte soit pour l'accepter, soit pour lui refuser valeur légale. La notification officielle ignore la déclaration. Le Président Sukarno ne l'a jamais mentionnée non plus dans ses discours.

Seul le Secrétaire général a fait état de la déclaration interprétative, mais sans soulever la question de son application au cas indonésien.

C'est néanmoins à ce document qu'il faut se rapporter pour juger de la légalité du retrait de l'Indonésie.

Il est clair que le motif invoqué par celle-ci : l'illégalité de la candidature et du mode d'élection de la Malaisie au Conseil de Sécurité, ne constitue pas l'une des circonstances exceptionnelles énumérées par la déclaration interprétative. Il faut en conclure que le retrait est illicite et opéré en violation de l'ordre juridique des Nations Unies<sup>78</sup>.

Nous partageons donc l'avis du professeur Schwarzenberger, pour qui le retrait de l'Indonésie est dénué d'effet et ne délie pas cet Etat des obligations de la Charte.

Nous déplorions, dans nos conclusions, l'absence dans la déclaration interprétative de dispositions fixant la procédure du retrait. Le précédent de l'Indonésie apporte quelques indications à cet égard.

1°) Une notification écrite paraît être la seule condition qui ait été requise par le Secrétariat, et cela pour éviter toute équivoque.

2°) Aucun délai n'a été imposé l'Indonésie. C'est à la demande expresse de cet Etat que le retrait n'a pas été instantané.

3°) L'Indonésie a motivé son retrait. Aucun organe des Nations Unies n'a toutefois examiné le bien-fondé des motifs invoqués. L'Indonésie a donc été seule juge de sa décision. Le Secrétaire général s'est borné à prendre acte. Seuls certains Etats ont commenté les motifs donnés par l'Indonésie.

4°) La publicité de la notification de retrait a été assurée par le Secrétariat. Celui-ci a fait diffuser ce texte à la fois comme document de l'Assemblée générale et comme document du Conseil de Sécurité, « ces deux organes étant ceux qui sont chargés des questions relatives aux membres de l'Organisation ». La même diffusion a été accordée aux lettres émanant des Etats membres et commentant le retrait.

5°) L'Indonésie s'est acquittée de ses obligations financières préalablement à son retrait.

<sup>78</sup> Dans le même sens, SCHWARZENBERGER, lettre au *Times* (précitée); F. LIVINGSTONE, *op. cit.*, p. 641; Dr. PEIWEI S. LUI, « Withdrawal of Indonesia from the United Nations », *Issues and Studies*, vol. 1, n° 5, Institute of International Relations, Republic of China (Taiwan), pp. 8-11.

6°) Elle s'est engagée à « rester fidèle aux principes élevés de la coopération internationale, tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies ».

Bien que la notification de l'Indonésie, comme la lettre du Secrétaire général, demeurent muettes sur ce point, il est évident, de toute façon, que le retrait de l'Indonésie n'affecte pas les obligations internationales découlant pour cet Etat de sa participation à des conventions internationales conclues sous les auspices des Nations Unies.

La thèse du Secrétaire général implique au minimum que l'Indonésie est désormais liée par les dispositions de l'article 2, § 6 applicables aux Etats non membres. Celle-ci doit donc agir conformément aux principes des Nations Unies dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'O.N.U. conserve ainsi à l'égard de l'Indonésie toute son autorité en ce qui concerne l'application du chapitre VII <sup>79</sup>.

\*  
\*\*

On ne peut qu'être alarmé par un retrait opéré de la sorte, en violation flagrante du droit international.

Il s'agit là d'une initiative blâmable, qui pourrait ouvrir la voie à l'autres retraits arbitraires et à l'affaiblissement de l'O.N.U.

<sup>79</sup> « Indonesian withdrawal from the United Nations », Letter of Italy regarding legal effect, Doc. A/5914, reproduit dans *International Legal Materials*, vol. IV, n° 4, juillet 1965, American Society of International Law, Washington (DC).