

## ARTICLE 5

*Un Membre de l'Organisation contre lequel une action préventive ou coercitive a été entreprise par le Conseil de sécurité peut être suspendu par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de sécurité, de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre. L'exercice de ces droits et privilèges peut être rétabli par le Conseil de sécurité.*

A la différence du Pacte de la Société des Nations qui ne comportait qu'un article sur l'exclusion, la Charte des Nations Unies comporte à la fois un article sur la suspension d'un Etat membre (article 5) et un autre sur l'exclusion (article 6). Dans les projets élaborés pour préparer la Conférence de San Francisco, les Américains et les Britanniques, en particulier, se montrèrent très favorables à ce type de sanction qui, tout en permettant la mise à l'écart d'un Etat rebelle aux règles posées par l'Organisation, ne présentait pas les inconvénients de l'exclusion. Alors que la rédaction adoptée lors de la conférence de Dumbarton Oaks différait peu du texte que nous connaissons aujourd'hui, les adversaires de l'existence d'une clause sur l'exclusion, avaient proposé à San Francisco d'élargir les cas de suspension aux Membres «qui auraient violé les principes de la Charte de façon grave ou persistante». Mais dès que l'article 6 fut finalement accepté on en revint à peu près au texte primitif en adoptant l'actuel article 5<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> V. les discussions lors de la Conférence de San Francisco, *UNCIO* vol. 7, pp. 125-130 (Doc. 606/I/2/43); pp. 324-331 (Doc. 1178 I/2/76/2); *UNCIO* vol. 9 pp. 121-124 (Doc. 707/II/2/36); pp. 227-229 (Doc. WD 385 II/2/56); pp. 236-239 (Doc. 1121 II/2/59). Pour un historique de l'élaboration de la Charte V. L.M. GOODRICH et Edvard HAMBRO, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, World Peace Foundation, Boston, 1949, (2ème éd.), pp. 3-123; et sur les articles 5 et 6, pp. 96-100 de l'édition de 1969 (avec A.P. SIMONS, Columbia U.P., New York).

Celui-ci, dans sa version définitive, ne se présente pas à l'instar d'autres articles de ce type dans les organisations internationales, comme une sanction autonome par rapport à celle de l'exclusion<sup>2</sup>. L'article 5 incorpore en effet une sanction *additionnelle* aux mesures coercitives adoptées contre un Membre dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Le déclenchement de cette sanction est donc, par définition, liée à des conditions très strictes (existence de mesures coercitives préalables, recommandation du Conseil de sécurité), difficiles à réunir, et qui de fait ne l'ont jamais été jusqu'à présent. C'est pourquoi la pratique de l'Organisation a inventé des *sanctions de substitution* qui aboutissent à la possibilité de suspendre, partiellement ou même totalement un Etat, de façon indépendante à la fois de la mise en œuvre du chapitre VII, et de l'accord du Conseil de sécurité.

## 1. LA SANCTION STATUTAIRE : EXEGESE DE L'ARTICLE 5

### 1.0. Une sanction additionnelle doublement vérouillée

La première et principale condition du recours à l'article 5 contre un Etat membre est que celui-ci ait fait l'objet d'une « action préventive ou coercitive... entreprise par le Conseil de sécurité ». Il est clair que ce qui est visé ici, dans cette formule maladroite, sont les mesures coercitives adoptées au titre du chapitre VII (articles 41 et s.), soit pour la « prévention », en cas de menace contre la paix, soit pour la répression, en cas de rupture de la paix ou d'actes d'agression. Les mesures provisoires de l'article 40 ne sont pas comprises dans la formule<sup>3</sup>. On admet généralement que les mesures *décidées* par le Conseil de sécurité pour faire exécuter un arrêt de la Cour internationale de Justice auquel une partie ne se conformerait pas, constituent également une « action préventive ou coercitive » au sens de l'article 5 (v. article 94, paragraphe 2)<sup>4</sup>. En revanche pour toutes les autres « décisions » de la Cour (v. article 94, paragraphe 1) qui ne constituent pas pour les Etats des arrêts définitifs et obligatoires, leur non-respect éventuel ne pourrait être sanctionné que si le Conseil de sécurité qualifiait la situation qui en découle de « menace contre la paix, rupture de la paix ou action d'agression » sur la base de l'article 39<sup>5</sup>. En toute hypothèse la sanction de l'article 5 n'est qu'une

2. V. Ch. LEBEN, *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Bruylant, Bruxelles, 1979, pp. 206-221.

3. V. H. KELSEN, *The Law of the United Nations; A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, Praeger, New York, 1951, p. 714.

4. KELSEN, *op. cit.* p. 714; GOODRICH, HAMBRO, et A.P. SIMONS, *op. cit.* p. 96; *contra* E.L. KERLEY, « Ensuring Compliance with Judgments of the International Court of Justice » in L. GROSS (éd.), *The Future of the International Court of Justice*, Oceana, Dobbs Ferry, 1976, p. 284.

5. KELSEN *op. cit.* pp. 720-721; Sh. ROSENNE, *The Law and Practice of the International Court of Justice*, Sijthoff, Leyden, 1965, vol. I, pp. 149-154; G. GUYOMAR, *Commentaire du règlement de la CIJ, Interprétation et pratique*, Pédone, Paris, 1983, p. 7.

mesure additionnelle qui vient renforcer les mesures coercitives préalables et non une sanction autonome.

A supposer qu'une « action préventive ou coercitive » ait été entreprise, la sanction de l'article 5 ne s'en suit pas automatiquement. Il faut encore une recommandation en ce sens du Conseil de sécurité, avec l'accord de ses Membres permanents, selon la règle de majorité édictée à l'article 27, paragraphe 3 (voir cet article). Il en résulte donc que la clé de tout le processus de suspension repose deux fois sur le Conseil de sécurité et l'accord de ses Membres permanents. Cela suppose également que la sanction ne peut être dirigée en fait contre un des Membres permanents.

Si ces barrages ont été franchis, l'Assemblée générale saisie par une recommandation du Conseil de sécurité, « peut », sans y être tenue, prononcer la suspension de l'Etat membre, à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. Il s'agit en effet d'une « question importante » comme l'indique l'article 18, paragraphe 2.

### 1.1. La suspension des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre

Alors que seul le droit de vote à l'Assemblée générale est suspendu dans l'hypothèse totalement différente de l'article 19, ce sont tous les droits inhérents à la qualité de Membre qui se trouvent suspendus, sur la base de l'article 5<sup>6</sup>: possibilité de voter dans tous les organes, d'y siéger, de participer aux discussions, d'élire les membres des différents Conseils ou autres organes restreints, d'y être élus, de bénéficier des services de l'Organisation, d'élire les membres de la Cour internationale de Justice (v. article 4 du Statut) ou de participer à la procédure d'amendement de ce même Statut (v. article 69 de celui-ci).

Les commentateurs ont parfois été arrêtés par le mot « privilèges ». En fait il faut voir dans l'expression « droits et privilèges » une expression toute faite. Les « privilèges » qu'on a pu évoquer (le fait d'être Membre permanent, ou de devenir partie au Statut de la Cour sans passer par les conditions de l'article 93, paragraphe 2, de la Charte, ou encore de pouvoir intégrer une institution spécialisée sans utiliser la même procédure qu'un Etat non membre)<sup>7</sup>, appartiennent tous à la catégorie générale des « droits »<sup>8</sup>.

La suspension de l'ensemble des droits de l'Etat membre soulève quelques problèmes délicats auxquels il n'est pas toujours facile de donner une solution claire. Le premier concerne la situation d'un Etat qui, au

6. V. cependant nos restrictions *infra*. Pour G. SCHERMERS, *International Institutional Law*, Sijthoff, Leiden, 1972, vol. 2, p. 590, l'Organisation pourrait choisir de suspendre certains seulement des droits.

7. V. J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*, Pédone, Paris, 1974, pp. 349-350.

8. KELSEN, *op. cit.* p. 172.

moment où il est frappé par la sanction, fait partie d'un des Conseils ou de tout autre organe restreint où l'on accède par voie d'élection. Doit-on considérer qu'il y a perte momentanée du seul droit de siéger dans l'organe restreint, comme semblent le suggérer GOODRICH et HAMBRO<sup>9</sup> — et dans ce cas cet organe se trouve privé d'un de ses membres — ou au contraire que la suspension s'accompagne d'une déchéance des fonctions électives. L'organe restreint (un des Conseils par exemple) peut alors élire un nouveau membre, et l'Etat sanctionné, quand il sera rétabli dans ses droits, le sera en tant que membre « ordinaire », *de nouveau* éligible dans les organes restreints. Nous penchons plutôt vers cette solution dans la mesure où le fait de participer à un organe restreint n'est pas un droit « immédiat » inhérent à la qualité du Membre, mais suppose la médiation de l'élection<sup>10</sup>.

Le second problème concerne l'accès à la Cour internationale de Justice de l'Etat suspendu. L'article 93, paragraphe 1, de la Charte énonce que « tous les Membres des Nations Unies sont *ipso facto* parties au Statut de la Cour... ». Il s'agit donc, apparemment d'un droit inhérent à la qualité de Membre des Nations Unies, et qui devrait être suspendu comme les autres. Les commentateurs refusent pourtant cette conséquence, tout en différant sur les raisons de ce choix. Pour KELSEN, dans un passage très ambigu de son commentaire, l'Etat membre a adhéré à la fois à une « Communauté restreinte » (l'Organisation au sens strict du terme) et à une « Communauté élargie » (l'Organisation et la Communauté judiciaire qui en est le prolongement). La suspension des droits ne peut toucher que la « Communauté restreinte »<sup>11</sup>. Pour M. DUBISSON, l'Etat suspendu ne cessant pas d'être Membre des Nations Unies continue à être, *ipso facto*, partie au Statut<sup>12</sup>. Mais s'il s'agit là d'un droit inhérent à la qualité de Membre, en quoi diffère-t-il des autres droits qui eux sont suspendus, remarque J. COMBACAU? C'est pourquoi ce dernier introduit la distinction, courante mais difficile à bien appréhender, entre la jouissance et l'exercice des droits: l'Etat suspendu ne se trouve privé que de l'exercice de ses droits. Il continue en revanche d'en

9. *Op. cit.* p. 139 « if it (l'Etat sanctionné) is already a member of one of these Councils, it is quite clear that its representatives cannot attend meetings of these organs ». V. aussi dans le même sens J.M. LAVIEILLE, « La procédure de suspension des droits d'un Etat membre des Nations Unies », *RGDIP*, 1977, pp. 431-465 (à la p. 456).

10. Si on accepte la distinction entre la « jouissance » et « l'exercice » des droits (v. *infra* n. 13), seule le second étant suspendu, l'Etat devrait retrouver sa place dans l'organe restreint, une fois la sanction levée. De même si on considère que toute sanction étant d'interprétation restrictive, la déchéance ne peut être déclarée en dehors de tout texte qui la prévoit.

11. KELSEN, *op. cit.* p. 713. Le commentaire de KELSEN est ambigu, car le problème qu'il se pose est celui de savoir si le mot « Membre » de l'article 5 peut s'appliquer à des Etats qui sont parties au Statut de la Cour, sans être Membres des Nations Unies, au sens restreint.

12. M. DUBISSON, *La Cour internationale de Justice*, LGDJ, Paris, 1964, p. 139.

avoir la *jouissance*, ce qui ne change pas sa position de Membre des Nations Unies par rapport au Statut de la Cour<sup>13</sup>.

Ces raisonnements ne sont en réalité guère satisfaisants. Nous préférons quant à nous recourir, une fois n'est pas coutume, à une interprétation téléologique du texte de la Charte: il serait inconcevable, comme le notent GOODRICH et HAMBRO, de mettre l'Etat suspendu dans une situation pire que celle d'un Etat non membre<sup>14</sup>, en le privant de la possibilité de se prévaloir du règlement pacifique par excellence devant « l'organe judiciaire principal des Nations Unies » (article 92). Le recours devant la Cour internationale de Justice doit donc être maintenu, malgré la suspension de l'article 5.

Cependant, si on adopte cette façon de voir, rien n'empêche de l'étendre aux autres moyens de règlement prévus par la Charte, si on considère que c'est là la finalité suprême de ce texte. En principe, un Etat suspendu devrait être privé du droit inscrit à l'article 35 d'« attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation de la nature visée à l'article 34 ». *A fortiori*, il ne devrait pas pouvoir soumettre le différend au Conseil de sécurité sur la base de l'article 37. Il se trouverait ainsi, comme le remarque KELSEN, dans une situation pire que celle d'un Etat non membre<sup>15</sup>. On peut au contraire soutenir qu'il serait souhaitable de le faire bénéficier au moins de la procédure prévue par l'article 32 pour les Etats non membres. Ainsi le Conseil pourrait le convier à participer sans droit de vote aux discussions relatives à un différend auquel cet Etat est partie, en posant les conditions qu'il estime juste de mettre à cette participation.

Il est raisonnable de donner ce pouvoir au Conseil, puisqu'il appartient à ce dernier seul de réintégrer l'Etat sanctionné, et qu'il peut donc décider, pour le moins, de le réentendre, dans le cadre d'une procédure de règlement pacifique des différends. Les conditions posées pour cette audition par le Conseil, peuvent constituer un premier test de la bonne volonté de l'Etat suspendu de redevenir un membre loyal de l'Organisation, et préfigurer ainsi la levée de la sanction.

Les autres problèmes généralement évoqués peuvent être traités rapidement: la sanction de l'article 5 n'a aucune conséquence sur les nationaux de l'Etat suspendu qui appartiennent au Secrétariat des Nations Unies, ni sur l'aptitude de cet Etat à administrer un territoire sous tutelle.

13. J. COMBACAU, *op. cit.* 350. La distinction civiliste entre la « jouissance » et « l'exercice » d'un droit ne paraît pas transposable dans le droit constitutionnel des organisations internationales.

14. *Op. cit.* p. 139. Un Etat non Membre peut devenir partie au Statut de la Cour selon les conditions posées à l'art. 93 §2.

15. KELSEN, *op. cit.* pp. 713 et 715 qui note deux fois l'étrangeté de la situation de l'Etat suspendu par rapport à celle de l'Etat exclu. Mais on ne peut accepter une interprétation qui aboutisse à une telle bizarrerie. C'est ce que semblent penser GOODRICH, HAMBRO et A.P. SIMONS, *op. cit.* p. 97-98.



La suspension ne concerne que les Nations Unies strictement, même si l'UNESCO (article II, alinéa 4) et l'OACI (article 93 bis, alinéa C), prévoient dans ce cas la suspension des droits et privilèges de l'Etat en leur sein, sur simple requête des Nations Unies<sup>16</sup>.

Enfin, il va de soi, qu'un Etat suspendu demeure, par définition, membre de l'Organisation, et qu'il reste soumis à l'ensemble de ses obligations (règlement pacifique des conflits, exécution des décisions du Conseil de sécurité, versement de sa contribution financière, etc.)<sup>17</sup>.

### 1.2. Le rétablissement des droits de l'Etat suspendu

L'exercice des droits et privilèges du Membre suspendu «peut-être rétabli par le Conseil de sécurité». Une tentative a été faite à San Francisco, pour faire jouer à l'Assemblée générale le même rôle, dans le rétablissement des droits que dans sa suspension. Le rejet de la proposition confirme avant tout le rôle éminent joué par le Conseil de sécurité en tant qu'organe à qui revient «la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales» (article 24)<sup>18</sup>.

La suspension n'étant qu'une sanction additionnelle, le Conseil de sécurité peut conserver les mesures coercitives tout en jugeant bon de faire cesser la suspension des droits. *Inversement*, il peut désirer mettre fin à une mesure coercitive du chapitre VII, qui se révèle à la fois difficile à mettre en œuvre et peu efficace<sup>19</sup>, tout en conservant un moyen de pression contre l'Etat visé, en maintenant la suspension des droits et privilèges. Le texte de l'article 5 donne à cet égard un pouvoir discrétionnaire au Conseil de sécurité<sup>20</sup>.

## 2. LA PRATIQUE DE L'ARTICLE 5 : LES TENTATIVES DE CONTOURNEMENT DE LA SANCTION STATUTAIRE

Etant donné les conditions extrêmement difficiles à réunir pour le déclenchement de la sanction de l'article 5, celle-ci fut rarement invoquée dans la pratique des Nations Unies. En 1970, le Mexique avec d'autres délégations, demanda la suspension de l'Afrique du Sud pour sa politique d'*apartheid*, en application de cet article<sup>21</sup>. Le même pays demanda, en

16. Ch. LEBEN, *op. cit.* p. 208 avec le cas particulier de l'OMM en note 133.

17. KELSEN, *op. cit.* p. 713; J.M. LAVIELLE, *op. cit.* pp. 460-464.

18. V. la discussion sur ce point in *UNCIO* vol. 9, pp. 227-229 et KELSEN *op. cit.* p. 713 n. 2; J. COMBACAU, *op. cit.* p. 354 n. 38 et 39.

19. V. l'exemple des sanctions contre la Rhodésie dont le premier effet fut de gravement perturber l'économie des pays voisins comme la Zambie et le Mozambique. V. M. BARBIER, «Le problème rhodésien», *RGDIP*, 1977, p. 754.

20. La sanction est donc «additionnelle» plutôt «qu'accessoire», si on accepte la maxime *accessorium sequitur principale*.

21. V. *Doc. Off. AG (XXV)*, Commission politique spéciale 15 sept.-11 déc. 1970 p. 15 et la discussion qui a suivi. Résumé in *Ch. M. ONU*, nov. 1970, p. 156.

1975, au Conseil de sécurité cette fois, de suspendre l'Espagne de ses droits à la suite de l'exécution de cinq ressortissants anti-franquistes espagnols<sup>22</sup>. Dans aucun des deux cas les conditions de l'article 5 n'étaient réunies, et la procédure tourna court.

En fait les Etats membres avaient très tôt compris que la mise en œuvre, telle qu'elle, de l'article 5 était pratiquement impossible, et que si sanction il devait y avoir contre un Etat, c'était à condition de faire sauter le double verrou qui empêchait le recours à la suspension statutaire: le préalable des mesures coercitives, et le rôle prééminent du Conseil de sécurité. Des substituts à l'article 5 furent donc inventés, qui permettaient à l'Assemblée générale seule, à la majorité simple, en se prononçant parfois sur une simple question de procédure, de priver un Etat de tout ou partie de ses droits inhérents à sa qualité de Membre.

### 2.0. Les substituts à la suspension de l'article 5

Deux types de procédure ont été utilisées: l'une dans les années 60 aboutissait à une suspension partielle de l'Etat sanctionné, l'autre depuis 1974 équivaut à une privation quasi-totale des droits de l'Etat membre.

#### 2.0.0. Exclusion d'un organe subsidiaire ou «non participation» à un tel organe

C'est contre l'Afrique du Sud, pour sa politique d'*apartheid*, et le Portugal, pour sa politique coloniale, que ces moyens furent employés<sup>23</sup>. Le problème se posa d'abord à propos de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) organisme subsidiaire du Conseil économique et social (CES). A la suite de plusieurs résolutions du CEA en 1962 et 1963, le CES modifia, par une résolution du 24 juillet 1963, le mandat de la CEA de façon à faire disparaître le Portugal de la liste des Etats membres de celle-ci. En outre le 30 juillet, le CES adopta une autre résolution visant à ce que «l'Afrique du Sud ne participe pas aux travaux de la Commission, jusqu'à ce que le Conseil, sur recommandation de la Commission, considère que les conditions nécessaires à une coopération

22. S/11831 (lettre du Mexique du 28 sept. 1975); S/11835 (lettre de l'Espagne); S/11836 (lettre du Mexique): *CS Doc. Off. suppl.* juillet-sept. 1975 pp. 75-81. Ainsi que S/11838 (lettre de l'Espagne du 2 oct.) et la réponse finale du Secrétaire général S/11843 (3 oct.): *CS Doc. Off. suppl.* oct.-nov. 1975, pp. 9-11.

23. V. J. COMBACAU, *op. cit.* pp. 175-185; L.B. SOHN, «Expulsion or Forced Withdrawal from an International Organization», *Harvard Law Rev.* 1963-64 (t. 77) pp. 1406-1412. Pour les actions menées dans les institutions spécialisées, V. Ch. LEBEN, *op. cit.* pp. 251-256; D. RUZIE, *Organisations internationales et sanctions internationales*, A. Colin, Paris, 1971, pp. 41-58.

constructive (aient) été rétablies par une modification de la politique raciale de ce pays»<sup>24</sup>.

En 1968 une stratégie semblable à celle menée contre le Portugal devant le CES fut tentée contre l'Afrique du Sud devant l'Assemblée générale. Celle-ci fut saisie d'une recommandation de la CNUCED (résolution 26 (II) du 28 mars 1968) lui demandant de modifier la résolution portant création de cette conférence, afin d'en exclure l'Afrique du Sud pour sa politique d'*apartheid* contraire à la Charte et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Un projet de résolution en ce sens fut cependant rejetée par l'Assemblée générale, n'ayant pas obtenu (à trois voix près) la majorité des deux tiers<sup>25</sup>.

En 1973, un problème similaire se reposa, quand le Conseil économique et social décida la création d'une Commission économique des Nations Unies pour l'Asie occidentale, composée des membres du bureau économique et social des Nations Unies à Beyrouth, c'est-à-dire excluant un seul Etat de la région, Israël<sup>26</sup>.

### 2.0.1. Rejet des pouvoirs d'une délégation

Dès 1965, la régularité des pouvoirs de la délégation sud-africaine fut contestée au sein de la Commission de vérification des pouvoirs<sup>27</sup>. Mais c'est seulement en 1970, que l'Assemblée générale, sur la base de l'article 27 de son Règlement intérieur, et malgré l'avis contraire du Conseiller juridique des Nations Unies<sup>28</sup>, rejeta formellement ces pouvoirs<sup>29</sup>. Néanmoins, le président de l'Assemblée générale en 1970, Edward HAMBRO, interpréta ce vote comme n'affectant pas les droits et privilèges de l'Afrique du Sud en sa qualité de Membre des Nations Unies, et en

24. Pour le Portugal v. E/RES/974 D III (XXXVI) du 24 juillet 1963, et pour l'Afrique du sud: E/RES/974 D IV (XXXVI) du 30 juillet 1963. V. J. COMBACAU *op. cit.* p. 180, toute la note 55. De la même façon, l'Afrique du Sud ne put participer aux travaux du Comité régional pour l'Afrique de l'Oms qui dut suspendre ses travaux en 1963, avant que l'Afrique du Sud ne fût suspendue de l'Oms sur la base de l'article 7 (amendé) des statuts. V. Ch. LEBEN, *op. cit.* p. 257. Sur les mésaventures d'Israël au Comité régional de l'Oms pour la Méditerranée, v. *ibid.* note 82; et pour sa difficulté à se faire inscrire dans un comité régional de l'UNESCO, *ibid.* p. 269 n. 103.

25. V. G. FISCHER, «L'Afrique du Sud et la CNUCED», *AFDI* 1968, pp. 475-482 (55 voix pour, 33 contre, 28 abstentions). V. l'avis du Conseiller juridique sur cette affaire, reproduit in *AJNU* 1968, pp. 210-215.

26. Ch. LEBEN, *op. cit.* p. 252 n. 66.

27. V. A/RES/2113 (XX) du 21 déc. 1965 (*Doc. off. suppl.* 14, p. 4). Les pouvoirs de la délégation sud-africaine furent contestés à l'OIT dès 1962. Pour régler officiellement la question, deux projets d'amendements (n° 2 et 3), à la Constitution de l'OIT, furent adoptés en 1964. Bien que n'étant toujours pas entrés en vigueur, ils entraînent le retrait de l'Afrique du Sud de l'OIT dès mars 1964 (V. Ch. LEBEN *op. cit.* pp. 217 et 254).

28. A/8160 reproduit in *AJNU* 1970 pp. 180-1. La principale étude générale sur cette question est celle de Dan CIOBANU, «Credentials of Delegation and Representation of Member States at the United Nations», *ICLQ*, 1976, pp. 351-381.

29. V. A/RES/2636 (XXV) du 13 nov. 1970 (*Doc. Off. AG suppl.* 28 p. 6).

particulier son droit de participer aux délibérations de l'Assemblée générale.

Cette situation se prolongea jusqu'au nouveau rejet des pouvoirs de l'Afrique du Sud, par l'Assemblée le 30 septembre 1974. Le président de celle-ci, A. BOUTEFLIKA, donna une interprétation nouvelle des conséquences à tirer de ce rejet: «En se fondant sur la constance avec laquelle, l'Assemblée générale a régulièrement refusé d'accepter les pouvoirs de la délégation sud-africaine, on peut légitimement en déduire qu'elle rejeterait de la même manière les pouvoirs de toute autre délégation mandatée par le gouvernement de la République d'Afrique du Sud. Ce qui revient à dire, en termes explicites que l'Assemblée générale refuse de faire participer la délégation sud-africaine à ses travaux». Il ajoutait cependant de façon prudente, que la décision de rejet de l'Assemblée générale laissait entière la question du statut de la République d'Afrique du Sud en tant que Membre des Nations Unies...» et que sa propre interprétation se rapportait «uniquement à la position de la délégation sud-africaine dans le cadre strict du Règlement intérieur de l'Assemblée générale»<sup>32</sup>.

Les Etats-Unis contestèrent cette interprétation<sup>33</sup>, mais celle-ci fut confirmée par 91 voix, contre 22 (dont tous les Etats de la CEE) et 19 abstentions<sup>34</sup>. Le vote de 1974 eut pour conséquence très concrète de dissuader l'Afrique du Sud de venir siéger aux sessions de l'Assemblée générale<sup>35</sup>. Néanmoins, lors de la reprise de la XXXV<sup>e</sup> session, en mars 1981, l'Afrique du Sud décida d'envoyer à nouveau une délégation<sup>36</sup>. A la suite d'une motion d'ordre soulevée par le Cameroun, la

30. Selon les paroles du Président HAMBRO: «... l'amendement (en faveur du rejet des pouvoirs du représentant de l'Afrique du Sud) tel qu'il est actuellement rédigé, ne me semble pas signifier que la délégation sud-africaine soit expulsée ou ne puisse pas continuer de siéger ici. Si elle est adoptée, la résolution n'affectera pas les droits et privilèges de la délégation sud-africaine». *Doc. Off. AG (XXV), Séances plénières* vol. III, p. 24 (§286). Le caractère ambigu de l'interprétation du président HAMBRO a été relevé par le président BOUTEFLIKA dans sa propre interprétation en 1974 (A/PV. 2281, 12 nov. 1974, p. 72).

31. L'Assemblée générale adopta le rapport du Comité de vérification des pouvoirs rejetant les pouvoirs de la délégation sud-africaine par 98 voix pour, 23 contre et 14 abstentions: A/RES/3206 (XXIX) et pour le détail de la discussion: A/PV 2248 (30 sept. 1974).

32. A/PV 2281 (1974) p. 76. Il faut noter que cette interprétation de la signification à accorder au rejet des pouvoirs ne fut donnée par le président BOUTEFLIKA qu'après que le projet d'exclusion de l'Afrique du Sud déposé devant le Conseil de sécurité se fut heurté au triple veto des Occidentaux (V. *infra*). C'est alors seulement, que le délégué de la Tanzanie demanda au président d'éclairer l'Assemblée générale «sur l'effet de la décision tendant à rejeter les pouvoirs du régime de l'*apartheid*» (A/PV 2281 (1974) p. 10).

33. A/PV 2281 (1974) pp. 77-81.

34. A/PV 2281 (1974) p. 86.

35. V. *AFDI*, 1981, Chronique P. TAVERNIER pp. 421-424. L'Afrique du Sud ne règle pas non plus ses contributions financières.

36. V. *AFDI*, 1981, Chronique P. TAVERNIER, pp. 421-424.



Commission de vérification des pouvoirs se réunit et rejeta les pouvoirs de cette délégation par 6 voix, contre 1 (Etats-Unis) et deux abstentions. L'Assemblée entérina le rapport de la Commission par 112 voix contre 22 et 6 abstentions<sup>37</sup>. Le même «scénario» se reproduisit en septembre 1981, lors de l'ouverture de la 8ème session extraordinaire d'urgence consacrée à la Namibie<sup>38</sup>.

Dès 1975, ce fut au tour de la délégation israélienne de subir des attaques quant à la validité de ses pouvoirs. Les pressions au sein de l'ONU, comme au sein des institutions spécialisées, connurent un paroxysme dans les années 1981-1982, après l'attaque du réacteur nucléaire irakien de Tamouz (juin 1981), et la guerre du Liban (été 1982). Au sein de l'AIEA, en raison de l'impossibilité de suspendre Israël dans les formes statutaires, la méthode du rejet des pouvoirs de la délégation israélienne fut utilisée en septembre 1982, entraînant de fortes protestations de la part de la délégation des Etats-Unis<sup>39</sup>. Aux Nations Unies, lors de la XXXVIIème session de l'Assemblée générale, 42 Etats écrivirent le 22 octobre 1982 pour exprimer leurs réserves sur les pouvoirs de la délégation israélienne, qui avait été acceptés par le Comité de vérification des pouvoirs de l'Assemblée le 6 octobre précédent. A la suite de quoi l'Iran demanda le 25 octobre d'amender le rapport du Comité en ajoutant les mots «sauf en ce qui concerne les pouvoirs d'Israël»<sup>40</sup>. Le 26, le représentant finlandais parlant au nom des pays nordiques, proposa de ne pas mettre aux voix le projet d'amendement iranien. L'Assemblée générale en décida finalement ainsi (74 voix pour, 9 contre et 32 abstentions), ce qui évita à Israël de connaître le même sort que l'Afrique du Sud.

37. *AFDI* 1981, p. 422; *Ch. M. ONU*, avril 1981 n° 4, pp. 5-8 qui résume toute la discussion.

38. *AFDI*, 1981, p. 423, n° 135; *Ch. M. ONU*, nov. 1981 n° 10, pp. 11-14, *Doc. AG A/ES-8/6* du 3 sept. 1981.

39. V. Leo GROSS, «On the Degradation of the Constitutional Environment of the United Nations», *AJIL*, 1983, p. 574. Dès 1975 le représentant de la Libye à l'Assemblée générale avait émis «les plus vives réserves» à propos de la délégation israélienne: *A/10270* du 29 sept. 1975, *Doc. NU (XXX) Annexes*, 16 sept.-17 déc. 1970, p. 4.

40. *A/37/543*, Premier rapport de la Commission de vérification des pouvoirs (XXVIIème sess.) p. 6. M. HALBERSTAM, «Excluding Israël from the General Assembly by a Rejection its Credentials», *AJIL* 1984, pp. 179-182. Dans une lettre du 19 oct. 1983 adressée au Président de l'Assemblée générale, les représentants de 44 Etats ont exprimé à nouveau leurs réserves sur les pouvoirs de la délégation israélienne en «se réservant le droit de soulever cette question au moment opportun» (*A/38/520* du 19 oct. 1983, et la réponse du représentant israélien *A/38/521*). Pour la XXXIXème session de l'Assemblée générale (1984), l'Iran a proclamé publiquement son intention de renouveler sa tentative «d'exclusion» d'Israël. Mais dans sa résolution 39/3 l'A.G. a accepté les pouvoirs de toutes les délégations (l'Afrique du Sud tombe toujours sous le camp de la doctrine BOUTEFLIKA).

### 2.1. Licéité des suspensions non-statutaires

La question a été largement débattue de la licéité, au regard de la Charte, de ces substituts de la suspension. On notera que les deux formes qu'ils ont revêtues (n° 2.0.0. et 2.0.1.), ont toutes deux fait l'objet d'un avis défavorable du Conseiller juridique des Nations Unies<sup>41</sup>. D'autres juristes cependant, partisans d'une interprétation plus «imaginative» de la Charte<sup>42</sup>, ont essayé de soutenir la licéité des sanctions nouvelles.

#### 2.1.0. Exclusion d'un organe subsidiaire ou «non-participation» à un tel organe

Dans cette catégorie, le problème le plus simple est celui posé par la tentative, lors de la XXIIIème Assemblée générale, de faire modifier la résolution 1955 (XIX) de cette même Assemblée en date du 30 décembre 1964, de façon à exclure des membres de la CNUCED, l'Afrique du Sud «jusqu'à ce qu'elle ait mis fin à sa politique de discrimination raciale...»<sup>43</sup>. Interrogé par le président de la Commission de l'Assemblée générale sur la validité d'une telle opération, le Conseiller juridique donna un avis négatif<sup>44</sup>. En invoquant à la fois le principe de la vocation universelle de l'ONU et celui de l'égalité souveraine des Etats, il estima que chaque Membre «est en droit de compter que (...) ses droits ne seront pas diminués, si ce n'est dans les conditions expressément fixées dans la Charte» (paragraphe 11). Ainsi «la création d'un organe subsidiaire composé de tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies, à l'exception d'un Membre ou même de plusieurs Membres exclus à titre de sanction équivaldrait à une suspension» (paragraphe 10). Or «la procédure à suivre pour suspendre un Etat d'un organe ouvert à tous les Membres est énoncée exclusivement à l'article 5 de la Charte» (paragraphe 25 (a)).

Cette argumentation du Conseiller juridique des Nations Unies, est à nos yeux parfaitement justifiée. J. COMBACAU, cependant, tout en admettant que, dans le cas précis, la résolution rejetée de l'Assemblée générale «privait réellement l'Afrique du Sud d'un droit qui lui appartenait du fait même de sa qualité de membre des Nations Unies, détournait

41. V. *supra*, notes 25 et 28.

42. L'origine commune de ces interprétations «imaginatives» est l'article de SOHN, *op. cit.* p. 1423 qui allait jusqu'à «imaginer» l'expulsion d'un Membre permanent du Conseil de sécurité par l'Assemblée générale sur la base de la résolution *Union pour le maintien de la paix* (1950). Mais peut-être ne pensait-il pas alors au même Membre permanent auquel certains autres penseraient volontiers aujourd'hui...

43. V. l'avis cité *supra*, note 25; G. FISCHER, 1968, pp. 477 et s. et en particulier p. 478 la position embarrassée des pays socialistes qui tout en étant partisans de la lutte contre l'Afrique du Sud, considèrent selon G. FISCHER «les règles constitutionnelles comme des garde-fous utiles et estiment que leur respect est souvent de nature à garantir la sauvegarde de leurs propres droits». V. aussi J. COMBACAU, *op. cit.* p. 184.

44. *AJNU* 1968, pp. 210-215.

son pouvoir de création d'organes subsidiaires, et usait d'un pouvoir de suspension partielle d'un Etat qu'aucune disposition de la Charte ne lui confie»<sup>44</sup>, reprochait à l'avis précité de méconnaître «la différence fondamentale qui oppose la base juridique (de) deux catégories de suspension: dans un cas il s'agit d'une sanction constitutionnelle reposant sur un article de la Charte; dans l'autre, de l'utilisation à des fins coercitives, d'une faculté très banale dont disposent les organes principaux, celle de créer des organes subsidiaires et d'en fixer la composition»<sup>45</sup>. Mais dans le même temps J. COMBACAU réduit le pouvoir discrétionnaire de l'organe créateur en s'appuyant sur le principe de l'égalité des Etats et sur le caractère objectif des différenciations opérées entre eux: l'intérêt d'un Etat à participer à un organe subsidiaire, écrit-il, «ne peut-être discriminatoire et ne peut-être faite qu'en fonction de critères objectifs, tous les Etats répondant à ces critères étant traités de la même façon»<sup>46</sup>. Dans ces conditions, même les mesures prises par le Conseil économique et social contre l'Afrique du Sud, le Portugal et Israël lors de la création des Commissions économiques régionales sont d'une légalité douteuse<sup>47</sup>. Quant à la distinction entre suspension de l'article 5 et utilisation à des fins coercitives de facultés banales, nous ne l'acceptons pas. Car dans cette hypothèse il y a bien atteinte volontaire à l'égalité entre les Etats, et c'est précisément cette atteinte qui fait ressortir le caractère de sanction véritable d'une décision autrement banale. Et puisqu'il s'agit d'une sanction elle doit être prise dans les conditions prévues par la Charte.

### 2.1.1. Rejet des pouvoirs d'une délégation

Le type de mesures-sanctions que l'on vient d'étudier est en fin de compte d'une utilisation réduite. C'est pourquoi dès les années 1960<sup>48</sup>, et surtout à partir de 1974, le rejet des pouvoirs d'une délégation devint la mesure coercitive type qui permettait à l'Assemblée générale non seulement de se passer du Conseil de sécurité, d'ignorer le veto des Membres permanents et de faire d'une des questions de fond les plus importantes

45. COMBACAU, *op. cit.*, p. 185.

46. *Ibid.* p. 184 n. 61.

47. V. Ch. LEBEN, *op. cit.* p. 252, note 66.

48. Le rejet des pouvoirs d'une délégation, en l'absence de tout conflit entre délégations rivales (cas autrefois de la Chine, ou aujourd'hui du Kampuchea), a été utilisé lors de la XIème session de l'Assemblée générale contre la Hongrie, à la suite de la répression de la révolution hongroise en 1956. V. *Doc. NU A/3536* (du 13 février 1957) et se poursuivit jusqu'en 1963. Ce rejet n'empêcha pas la Hongrie de siéger effectivement à l'Assemblée générale. V. D. CIOBANU *op. cit.* p. 359. En revanche, à l'OIT, la Conférence rejeta les pouvoirs des délégués hongrois en 1958 et 1959 et refusa de les admettre. Cette attitude cessa dès 1960 (V. SOHN, *op. cit.* p. 1413 n. 168).

de l'existence d'une Organisation, une simple question de procédure<sup>49</sup>.

Dans ce cas également on dispose d'un avis du Conseiller juridique sur les conditions d'utilisation de la procédure de vérification des pouvoirs prévus à l'article 27 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale. Le Conseiller y affirme clairement (paragraphe 6) que «si l'Assemblée générale dans d'autres cas que lorsque plusieurs personnes prétendent représenter un Etat, refusait des pouvoirs répondant aux conditions prescrites à l'article 27<sup>50</sup> pour exclure un Etat Membre de la participation à ses réunions, cela aurait pour effet de suspendre cet Etat membre, d'une façon qui n'est pas prévue dans la Charte, de l'exercice des droits et privilèges inhérents à sa qualité de Membre». Une telle opération, conclut l'avis «serait donc contraire à la Charte»<sup>51</sup>.

Nous approuvons pour notre part cette interprétation de la Charte<sup>52</sup>. Quelques auteurs cependant, faisant preuve de l'imagination dont parlait SOHN, ont cherché à justifier la «doctrine Bouteflika» adoptée en 1974 par l'Assemblée générale contre l'Afrique du Sud<sup>53</sup>.

Le point de départ de ces raisonnements, est en général le fait, reconnu par le Conseiller juridique (paragraphe 4), que «bien que normalement l'examen des pouvoirs, tant à la Commission de vérification des pouvoirs qu'à l'Assemblée générale, soit une question de procédure (...) il y a eu cependant un certain nombre de cas où plusieurs personnes prétendaient représenter un gouvernement et où la question de savoir laquelle représentait le véritable gouvernement de l'Etat s'est posée comme une question de fond»<sup>54</sup>. On peut citer les cas de la Chine (dès la Vème session),

49. Il faut noter cependant que si *pratiquement* le rejet des pouvoirs aboutit à une suspension déguisée, *en théorie* elle ne peut avoir les mêmes conséquences que celle-ci. C'est ce que voulait peut-être dire le président A. BOUTEFLIKA quand il précisait que le rejet des pouvoirs laissait «entière la question du statut de la République d'Afrique du Sud en tant que Membre des Nations Unies» (V. *supra*).

50. A savoir: les «lettres de créance désignent les représentants d'un Etat membre; elles sont communiquées au Secrétaire général; elles émanent du chef de l'Etat ou du chef du gouvernement, ou du ministre des Affaires étrangères».

51. *AJNU* 1970, p. 181.

52. V. aussi J. COMBACAU *op. cit.* p. 179: «il est certainement inadmissible que des moyens détournés soient employés pour priver un Etat de la possibilité d'exercer ses droits au sein d'un organe de l'ONU par exemple en contestant arbitrairement la régularité des pouvoirs des membres d'une délégation comme ce fut le cas en 1965 pour l'Afrique du Sud...».

53. Pour un compte rendu des discussions devant l'Assemblée générale, en 1974, V. D. CIOBANU, *op. cit.* pp. 356-360. Quant à l'Afrique du Sud, elle a soutenu dans une série de lettres envoyées au Président de la Commission de vérification des Pouvoirs, en 1981, qu'il y avait violation des articles 5 et 6 de la Charte, ainsi que des articles 9 («l'Assemblée générale se compose de tous les membres des Nations Unies») et 18, §1, («Chaque Membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix»). L'Afrique du sud soutient aussi que l'Assemblée générale l'a abaissée à un statut inférieur à celui d'un simple observateur», *AFDI*, 1981, chronique P. TAVERNIER, p. 422.

54. *AJNU* 1970 p. 180.



du Congo (à la XV<sup>ème</sup> session), du Yémen (à la XVI<sup>ème</sup> session) et du Kampuchea, depuis la XXXIV<sup>ème</sup> session<sup>55</sup>. Comme la Charte n'évoque pas ce problème, et ne confie aucun pouvoir exclusif au Conseil de sécurité, on doit en conclure que l'Assemblée générale a, *par nécessité*, la compétence d'en traiter<sup>56</sup>.

Inévitablement la question des critères devant présider au choix de la délégation admise à siéger a donné lieu à des discussions importantes, dès 1950, et qui ne peuvent être résumées ici<sup>57</sup>. Ce qui doit être souligné, c'est qu'en toute hypothèse ces critères ne peuvent être invoqués par l'Assemblée générale que dans le cas où plusieurs délégations se disputent la représentation d'un même Etat. Néanmoins un auteur a soutenu que tous les Etats siégeant à l'Assemblée doivent remplir les mêmes critères, et que par conséquent la distinction faite entre la vérification des pouvoirs de délégations rivales et celle d'une délégation unique n'est pas fondée<sup>58</sup>. Un tel raisonnement semble ignorer que les conditions d'admission à l'ONU d'un Etat sont inscrites à l'article 4 de la Charte, et que l'Assemblée générale ne peut en décider que sur recommandation du Conseil de sécurité<sup>59</sup>. D'autre part lorsque l'Assemblée générale fait un

55. P. ISOART, «La situation au Kampuchéa», *RGDIP* 1983, pp. 88-9. Auparavant s'était déjà posé un problème de représentation à la suite du renversement du prince SIHANOUK par le Maréchal Lon Nol. V. Douc RASY, *La question de la représentation Khmère à l'ONU. Droit ou Politique?*, Pédone, Paris, 1974.

56. M. HALBERSTAM *op. cit.* p. 183.

57. A la suite du problème posé par la représentation chinoise, le Secrétaire général TRYGVE LIE rédigea un «memorandum sur l'aspect juridique des problèmes que pose la représentation auprès de l'Organisation des Nations Unies» (*CS Procès verbaux officiels*, 1er janv.-31 mai 1950, pp. 18-23, Doc. S/1466) où il prônait le caractère classique de l'effectivité (pp. 22-23). L'Assemblée générale qui avait été saisie par l'UNESCO d'une question portant sur les critères généraux à adopter en cas de multiplicité de représentations, ne suivit pas son Secrétaire général et, après une longue discussion adopta une résolution selon laquelle «chaque fois que plus d'une autorité prétend être le gouvernement qualifié pour représenter un Etat membre à l'Organisation des Nations Unies, et que la question donne lieu à controverse, (elle recommande que) cette question soit examinée à la lumière des buts et principes de la Charte et des circonstances propres à chaque cas» *Doc. off. de l'AG* (V<sup>ème</sup> sess.), *Annexes*, Volume II, 1950, p. 10 et p. 16 (pour le débat complet pp. 3-16). Pour une discussion générale V. D. CIOBANU, *op. cit.* pp. 360-6.

58. F. JHABVALA, «The Credential Approach to Representation in the UN General Assembly», *Cal. W. Int'l LJ*, 1977, pp. 615-638 (en particulier pp. 633-4). V. aussi p. 635 où il distingue la contestation des pouvoirs, cas dans lequel c'est la légitimité d'un gouvernement qui est en question, et la suspension de l'art. 5 où un Etat est sanctionné après avoir fait l'objet d'une action coercitive du chapitre VII. Il reconnaît cependant qu'il existe une lacune juridique dans la Charte en ce qui concerne la première situation (p. 637). V. aussi D. CIOBANU qui a essayé de tirer le maximum de ces argumentations mais les rejette en fin de compte (pp. 379-81).

59. V. l'intervention du représentant du Royaume Uni lors de la discussion devant l'Assemblée générale en 1974. Rappelant l'avis de la Cour internationale de Justice sur la «Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies» (3 mars 1950), il remarque que «le rapport entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale est précisément le même en vertu du §2 de l'art. 4 comme des art. 5 et 6», et par conséquent les conclusions de cet avis s'appliquent également à la suspension et à l'expulsion» (A/PV 2281 (1974) pp. 28-9).

choix entre deux délégations rivales, l'Etat représenté par une de ces délégations, se trouve bien admis en son sein. Tandis que si les pouvoirs d'une délégation unique sont rejetés, l'Etat ne peut plus, dans la doctrine qui prévaut depuis l'interprétation de M. BOUTEFLIKA en 1974, siéger à l'Assemblée générale. Il se trouve donc privé du droit le plus inhérent à sa qualité de Membre, ce qui est une sanction qui ne peut être prononcée que dans les conditions de l'article 5 de la Charte<sup>60</sup>.

E. McWHINNEY, reprenant un type d'argumentation présentée par SOHN, considère quant à lui que des règles coutumières spécifiques ont été établies par une pratique de l'Assemblée générale dans le domaine de la vérification des pouvoirs, que ces règles sont autonomes et distinctes de celles sur l'admission des Etats posées dans l'article 4 de la Charte, et qu'elles autorisent l'Assemblée à se prononcer sur la légitimité de la représentation d'un Etat en dehors de tout cas de rivalité entre délégations<sup>61</sup>. Un tel raisonnement est totalement inacceptable. A supposer qu'une pratique de l'Assemblée générale puisse modifier les répartitions des compétences telles qu'elles sont inscrites dans la Charte — ce qui est loin d'être acquis — encore devrait-elle présenter une continuité et une homogénéité telles, qu'elle puisse être considérée comme formant une coutume. Or une étude précise du comportement des Etats dans ce domaine montre, au contraire, qu'ils ont adopté des attitudes totalement contradictoires selon le camp auquel appartenait la délégation contestée<sup>62</sup>.

Quant à l'éventuelle *opinio juris* qui devrait accompagner une telle pratique, on serait curieux de connaître les Etats admettant, *comme principe* que l'Assemblée générale puisse se prononcer sur la légitimité de leur gouvernement par le biais d'un jugement (ô combien politique) sur leur représentation à l'ONU (ou *mutatis mutandis* dans les institutions spécialisées).

L.B. SOHN remarquait lui-même qu'une interprétation pas trop «imaginative» de la Charte pourrait aboutir à une «destruction de tout l'édifice»<sup>63</sup> en cas d'abus partisan. A voir les remous soulevés par les différentes tentatives de tourner les règles constitutionnelles en matière de

60. V. HALBERSTAM *op. cit.* p. 188.

61. E. McWHINNEY, *The World Court and the International Law Making Process*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1979, pp. 142-156. Les thèses de l'auteur sont prises à partie par G. ERASMUS, «The Rejection of Credentials: A Proper Exercise of General Assembly Powers or Suspension by Stealth?» *South African Yearbook of Int. L.*, 1981, pp. 40-53 (pp. 32 s.).

62. V. CIOBANU (pp. 367-8) sur les attitudes fluctuantes des Etats Unis ou de l'URSS selon qu'il s'agissait de la Chine, de la Hongrie, du Laos, du Congo ou de l'Afrique du Sud. On peut y ajouter encore les réactions à l'égard de la représentation Khmère et à celle de l'Afghanistan.

63. «The Crumbling of the Whole Structure» *op. cit.* p. 1424.



sanction tant à l'ONU que dans les institutions spécialisées, il existe des raisons pour prendre cette prophétie au sérieux<sup>64</sup>.

Charles LEBEN  
*Professeur à l'Université de Dijon*

---

64. V. l'article de L. GROSS *op. cit. supra* n. 39 et les conclusions de D. CIOBANU pp. 379-380: Sur le problème général du dépassement des limites constitutionnelles v. E. OSIEKE, «The Legal Validity of *Ultra Vires* Decisions of International Organizations» *AJIL*, 1983, pp. 239-256.