

ARTICLE 6

Si un Membre de l'Organisation enfreint de manière persistante les principes énoncés dans la présente Charte, il peut être exclu de l'Organisation par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.

Le Pacte de la SDN prévoyait dans son article 16, paragraphe 4, que : « Peut être exclu de la société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultants du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la société représentée au Conseil ». Malgré différentes occasions où le Conseil aurait pu recourir à cette sanction, ce fut en fin de compte l'intervention soviétique contre la Finlande qui entraîna le Conseil à adopter le 14 décembre. 1939, mais avec des abstentions, une résolution constatant que « par son fait, l'URSS s'est exclue de la Société des Nations. Il en résulte qu'elle ne fait plus partie de la Société »¹.

Quand il s'est agi de préparer la Charte d'une nouvelle organisation universelle, les Américains et les Britanniques se montrèrent très réticents à y inclure une clause sur l'exclusion. Ils considérèrent qu'une suspension élargie présentait tous les avantages de l'exclusion, sans ses inconvénients, en particulier celui de réduire l'universalité de l'Organisa-

1. V. *Supplément spécial au Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations*, déc. 1939 p. 82-85 (Résolution adoptée par 7 voix pour, 4 abstentions, et 2 membres étant absents). Il y a eu discussion sur le fait de savoir si l'unanimité requise par l'art. 16 §4 avait été obtenue malgré les abstentions. V.L. GROSS « Was the Soviet Union Expelled from the League of Nations » *AJIL*, 1945, pp. 35-44, qui en doute contrairement à N. FEINBERG, « L'exclusion d'un membre de la Société des Nations et le principe de l'unanimité », *Rev. dr. int. sc. dipl. et pol.*, 1955, pp. 3-12.

tion future. L'Union soviétique tout au contraire, insistait pour l'insertion d'une sanction disciplinaire de dernier ressort permettant d'exclure un Membre ayant fait preuve d'une conduite «incorrigeable», ayant violé les principes de la Charte de façon grave et persistante, et qu'il fallait mieux chasser avant qu'il ne corrompe l'Organisation toute entière. Dès les propositions de Dumbarton Oaks le principe en fut admis et, malgré l'opposition à San Francisco de nombreuses délégations contre l'exclusion, la conférence adopta finalement le texte actuel de l'article 6.²

1. EXEGESE DE L'ARTICLE 6

1.0. Un Etat qui «enfreint de manière persistante...»

Contrairement à la suspension de l'article 5, dont on a vu qu'elle n'était qu'une sanction additionnelle aux mesures coercitives, l'exclusion de l'article 6 est une sanction autonome. Elle ne suppose pas de sanction préalable en guise d'avertissement ou de première étape. Elle demande en revanche que l'Etat sanctionné ait «enfreint de manière persistante» les principes de la Charte. Une violation isolée, si grave soit-elle, ne doit pas conduire à l'exclusion, mais à l'utilisation d'autres mesures à la disposition de l'Organisation. Si l'Etat s'obstine dans sa conduite sans tenir compte des réactions de l'Organisation, l'article 6 pourra alors être mis en œuvre.³ L'expression de «manière persistante» demande une interprétation qui ne peut être que le fait des organes chargés d'appliquer l'article 6.

1.1. «... Les principes énoncés dans cette Charte»

L'Etat menacé d'exclusion doit avoir enfreint de manière persistante «Les principes énoncés dans la Charte». Il s'agit là du genre de rédaction qui plonge les juristes dans l'embarras le plus profond. De quels «principes» s'agit-il? Une première réponse consiste à ne pas prendre ce terme au pied de la lettre et de le considérer comme un synonyme de l'expression plus générale «d'obligations». L'article 2 qui énonce les «principes» auxquels l'Organisation et ses membres doivent se conformer ne prescrit-il pas dans son paragraphe 2 que ces derniers «doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte»? Le respect de bonne foi de l'ensemble des obligations est donc bien un «principe» sanctionnable par l'article 6.

2. V. le résumé détaillé des différentes phases de rédaction de l'art. 6 in L.B. SOHN, *op. cit.* pp. 1397-1401; KELSEN, *op. cit.*, pp. 715-716, note 4; L.M. GOODRICH, E. HAMBRO et A.P. SIMONS, pp. 98-99, et la note 1 sous notre commentaire de l'article 5.

3. Le Document 606 I/2/43 (UNCIO, vol. 7, p. 127) parle de «Membres qui commettent des infractions graves et répétées aux principes de l'Organisation».

Celui-ci serait alors le symétrique de l'article 4 qui permet l'admission dans l'Organisation d'«Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte...»⁴. Cependant le respect des obligations de la Charte par un Etat candidat n'est au mieux qu'une prévision générale, un pari sur l'avenir, un acte de foi... Dans la pratique, depuis le *package deal* de 1955 (v. *supra*, article 4) il s'agit d'une présomption quasi-automatique. Dans le cadre de l'article 6 au contraire, il ne peut s'agir que de la violation de règles de comportement bien précises. Lesquelles? L'article 6 parlant de «principes» et non simplement d'«obligations», on se trouve renvoyé à l'article 2 qui énonce les «principes» auxquels doivent se conformer, dans leurs actions, l'Organisation et ses Membres. Il faut donc discriminer entre les paragraphes 2, 3, 4 et 5 qui concernent les Membres, et les paragraphes 1, 6 et 7 qui concernent l'Organisation en tant que telle.

En fait la distinction est mince avec la première position puisque les «principes énoncés dans ces paragraphes (le paragraphe 2 en particulier) couvrent les obligations prévues par la Charte. Certaines pourtant, qui ont été considérées comme primordiales dans la pratique ultérieure de la Charte, comme l'obligation de s'abstenir de toute politique de discrimination raciale, ne s'y retrouvent pas. C'est pourquoi J. COMBACAU propose, en quelque sorte, de larguer toutes les amarres avec le texte de la Charte, et de considérer comme «principes» toutes les règles que les organes compétents de la Charte déclarent être des «principes de la Charte». La violation de ceux-ci est susceptible d'entraîner l'exclusion de l'Organisation.⁵ Une déclaration en bonne et due forme n'est d'ailleurs même pas exigée: si un Etat est exclu pour la violation persistante d'une obligation, c'est que celle-ci a été reconnue comme un «principe de la Charte»⁶.

Un tel raisonnement est familier au juriste, qui le voit pratiqué par les tribunaux internes (les Cours constitutionnelles en particulier). Mais précisément ni le Conseil de sécurité ni l'Assemblée générale ne sont des organes judiciaires (on a pu le regretter s'agissant d'une sanction aussi forte que l'expulsion)⁷, et on peut préférer, si l'on veut «juridiciser» un tant soit plus les décisions de ces organes, leur demander de se fonder toujours sur un article de la Charte, aussi vague soit-il.

C'est pourquoi nous interprétons le mot «principes» comme visant ceux énoncés à l'article 2, paragraphes 2, 3, 4 et 5 *mais aussi* les «buts des Nations Unies» énoncés à l'article 1er. Les articles 1er et 2 sont d'ailleurs

4. Hypothèse examinée mais rejetée par J. COMBACAU *op. cit.*, pp. 76-77. Pourtant le même auteur associé à P. REUTER écrit dans *Institutions et relations internationales*, PUF, Paris, 1980, p. 302: «Quant à l'exclusion, elle peut être vue comme une reconsidération de la décision par laquelle un Etat a été admis, quand son attitude ultérieure est contraire aux conditions de participation».

5. *op. cit.*, p. 79.

6. *ibid.*

7. KELSEN, *op. cit.*, p. 711.

regroupés sous le même chapitre I «Buts et principes»⁸. On peut ainsi trouver au paragraphe 3 de l'article 1er comme but des Nations Unies le développement et l'encouragement du «respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion», ce qui fournit une base textuelle à la préoccupation éminente dont le respect des droits de l'homme et la condamnation de l'*apartheid* font l'objet aujourd'hui à l'ONU.

On a objecté à l'inclusion de l'article 1er dans les «principes de la Charte» deux choses: d'une part, il ne s'agit que de buts que l'Organisation se donne à elle-même et non à ses Membres.⁹ Il serait paradoxal cependant que l'Organisation ait pu se donner pour but d'éliminer la discrimination raciale, sans avoir voulu en même temps en faire, à court ou moyen terme, une obligation pour ses Membres.¹⁰ Le raisonnement tient de même façon pour le paragraphe 1 de l'article 1er («maintenir la paix et la sécurité internationale») et pour le paragraphe 2 («développer des relations amicales», respecter le principe «d'égalité de droits des peuples... et leur droit à disposer d'eux-mêmes»).

En revanche, le début du paragraphe 3, tomberait aisément sous le coup de la seconde objection, car il est évident que «réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique social, intellectuel ou humanitaire...» semble être un programme bien général qui relève de la déclaration d'intention politique.¹¹

8. V. le rapport du rapporteur du Comité 1 à la Commission I (*UNCIO*, vol. 6, p. 464 s, Doc. 944/1/34 (1) (a): «Il était très difficile, autant dire impossible de faire des distinctions nettes et précises entre ce qu'il fallait inclure dans les «Buts», «Principes» ou «Préambule». V. l'analyse de KELSEN *op. cit.* pp. 3-53. En ce qui concerne le Préambule, il s'agit bien évidemment d'une déclaration d'intention très générale. Mais la résolution de «préserver les générations futures du fléau de la guerre» est mise en œuvre dans le texte de la Charte par l'interdiction du recours à la force.

9. COMBACAU, *op. cit.*, p. 77, note 23; J. SOUBEYROL, «L'ONU et le pouvoir international de sanction», *Rev. Jur. & Eco. du Sud-Ouest*, 1968, est plutôt partisan d'inclure le préambule et l'article 1er parmi les «principes» au sens de l'art. 6. Cela permettrait en particulier la sanction de la violation «des traités et autres sources du droit international», (visés dans le préambule), ainsi que de la pratique du colonialisme et de la ségrégation raciale. Mais il doute que telle ait été l'intention des rédacteurs de la Charte (pp. 13-14).

10. V. le rapport cité *supra*, note 8 (p. 465): «Les «but» constituent la raison d'être de l'Organisation (...) c'est-à-dire la cause et l'objet de la Charte à laquelle souscrivent collectivement et individuellement les Etats membres (...)» «... Les Membres de la Commission peuvent voir qu'il n'y a pas de distinction très profondes entre les trois parties de la Charte (*i.e.* Préambule, Buts, Principes) qui sont à l'examen». Kelsen cependant considère qu'on ne peut déduire du texte de la Charte des obligations précises pour les Membres en matière des droits et libertés de leurs sujets (*op. cit.* p. 29). La pratique subséquente des Nations Unies a pu pourtant avoir cet effet à partir d'un texte énonçant des «but» à atteindre.

11. Encore faut-il remarquer que tout le chapitre IX est consacré à la «coopération économique et sociale internationale» et que le chapitre X met en place l'organe, le Conseil économique et social, chargé de mettre en œuvre le programme du chapitre IX.

Mais on peut résoudre le problème en considérant *tout* l'article 1er comme une énumération des buts qui *doivent* trouver une concrétisation juridique ultérieure et qui ont ainsi *vocation* à fournir des «principes» de la Charte. Cette concrétisation peut être réalisée dans le texte même de la Charte (c'est le cas des dispositions du paragraphe 1 de l'article 1er), ou se faire par le travail progressif des organes de la Charte: c'est le cas déjà en matière de droits de l'homme (v. les Pactes adoptés en 1966) et, avec plus de nuances, en ce qui concerne le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Pour le reste de la «coopération internationale», on se trouve encore essentiellement au stade de la *soft law*, mais il n'est pas exclu que sur certains sujets précis, de vrais «principes» puissent être dégagés, plus ou moins rapidement (ou même ont déjà été dégagés).

En fin de compte, il est bien vrai que le Conseil de sécurité et, sur la recommandation de celui-ci, l'Assemblée générale, décident en dernière instance et que leur pouvoir d'interprétation est quasiment sans limite.¹² C'est bien pourquoi, il faut souhaiter qu'ils fondent leurs décisions sur le texte même de la Charte, et qu'ils n'agissent pas, comme le font certaines Cours constitutionnelles, en «découvrant» du jour au lendemain des «principes» dont personne ne se doutait auparavant.

1.3. Il peut être exclu de l'Organisation par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité

Une recommandation du Conseil de sécurité, dans les conditions de majorité définies à l'article 27, paragraphe 3 (vote affirmatif de neuf de ses Membres y compris les voix de tous les Membres permanents), est nécessaire pour que l'Assemblée générale puisse prononcer l'exclusion à la majorité des deux tiers de ses membres présents et votants. Le Conseil de sécurité «peut» (c'est à lui d'apprécier), faire une telle recommandation, et l'Assemblée générale est libre de le suivre ou non.¹³

Le Conseil de sécurité n'intervient ici qu'une seule fois, alors que pour la suspension de l'article 5, il intervient deux fois: une fois pour prononcer les mesures coercitives, une fois pour recommander la sanction. Il n'en reste pas moins que l'usage du droit de veto empêche, pratiquement de concevoir cette sanction contre un Membre permanent.¹⁴ L'article 16, paragraphe 4, du Pacte de la SDN autorisait au contraire l'exclusion de

12. Le Conseil de sécurité peut toujours qualifier de «menace contre la paix» n'importe quelle situation et justifier de cette façon la sanction d'expulsion. La pratique montre, néanmoins, que cette qualification n'est utilisée (pour diverses raisons) que de façon relativement rare (v. *infra* commentaire art. 39).

13. KELSEN, *op. cit.*, p. 711 évoque la possibilité d'une recommandation négative du Conseil de sécurité. Une telle éventualité a été écartée à propos de l'article 4 par l'avis de la CIJ sur la «Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies» (3 mars 1950): «De l'avis de la Cour, l'article 4, §2, a en vue une recommandation favorable du Conseil de sécurité, et cela seulement», *Rec.*, 1950, p. 9.

14. Sauf à «imaginer» le scénario de SOHN, *supra*, note 42 (sous l'article 5).

tout membre, par le vote unanime de tous les autres Membres représentés au Conseil.

Dans ses effets l'expulsion s'oppose, en principe totalement à la suspension : dans cette dernière sanction l'Etat visé demeure, comme on l'a vu, un Membre de l'Organisation, dans la première, il perd cette qualité. L'article 6 ne contient donc pas, contrairement à l'article 5, de dispositions sur la levée de la sanction. L'Etat exclu et «repentant» doit reposter sa candidature selon la procédure et les règles prévues à l'article 4 pour l'admission de nouveaux Membres. De même, à l'opposé de la situation du Membre suspendu, son exclusion de l'Organisation lui fait perdre la qualité de partie au Statut de la Cour internationale de Justice (article 93, paragraphe 1, *a contrario*). Plus délicate est la question du devenir des déclarations de juridiction obligatoire, émanant de l'Etat exclu et non expirées au moment de l'exclusion. L'article 36 paragraphe 2 du Statut de la Cour ayant trait expressément aux «Etats parties» au Statut, et l'Etat exclu ne l'étant plus, il faut en conclure que ces déclarations deviennent caduques du fait de l'exclusion.¹⁵ Politiquement d'ailleurs, on conçoit mal un Etat expulsé de l'Organisation, se considérer tenu par une telle déclaration. C'est là un des aspects négatifs de la sanction de l'article 6.

Du fait des caractéristiques spéciales de la Charte, non seulement constitution d'une Organisation à vocation universelle, mais convention multilatérale susceptible de s'appliquer même aux Etats qui n'en sont pas Membres, l'Etat exclu ne se retrouve pas complètement étranger par rapport à l'Organisation qui l'a chassé. Tout particulièrement, l'Etat exclu tombe sous le coup de l'article 2, paragraphe 6, de la Charte qui prévoit que «l'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas Membres des Nations Unies agisse conformément à ces principes (ceux énoncés à l'article 2 pour le moins) dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale»¹⁶. Ainsi se trouve réfutée, au moins en partie, la principale objection des opposants de l'expulsion en tant que sanction : l'Etat exclu n'est pas libre d'ignorer les principes essentiels posés par la Charte «dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale».

Ceci a fait dire à KELSEN que l'article 6 ne constituait pas exactement une expulsion de l'Organisation mais une déchéance (*forfeiture*) de ses droits.¹⁷ Et encore, ajoute-t-il, pas de tous. L'Etat peut continuer de se prévaloir de l'article 2, paragraphe 7 (ceci paraît très théorique étant

15. Sh. ROSENNE, *op. cit.*, p. 415; SOUBEYROL, *op. cit.*, p. 15 est d'accord avec cet argument, mais souhaite pour des raisons d'opportunité politique, que les déclarations ne soient pas «résiliées». Mais en tout cas ajoute-t-il, si un Etat est devenu partie au Statut avant d'entrer à l'ONU, son exclusion reste sans effet sur cette qualité de partie au Statut de la Cour.

16. V. l'argumentation en ce sens de la Guyane lors du débat de 1974 : S/PV.1978 (1974) p. 14.

17. KELSEN, *op. cit.*, p. 715.

donné la pratique de l'Organisation pour cet article). Surtout il peut, comme on l'a vu, être convié par le Conseil de sécurité, aux conditions que celui-ci estime juste, à participer sans droit de vote aux discussions portant sur un différend auquel il est partie (article 32 v. *infra*)¹⁸.

De même si l'Etat exclu perd *ipso facto* sa qualité de partie au Statut de la Cour internationale de Justice, il peut redevenir partie à ce même Statut, selon des conditions qui «sont déterminées, dans chaque cas, par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité» (article 93, paragraphe 2).

Mais la vocation universelle de la Charte peut aussi avoir des effets aggravant pour l'Etat exclu, dans la mesure où certaines institutions spécialisées (UNESCO, article 1, paragraphe 5; OACI article 93 bis alinéa b; OMI, article 11), font, chacune avec des nuances de procédure, suivre l'expulsion de l'ONU d'une expulsion de l'Etat sanctionné de leur propre sein.¹⁹ A l'OIT, l'amendement n° 3 adopté en 1964, autorisant la Conférence générale à exclure, à la majorité des deux tiers, tout Etat membre exclu précédemment de l'ONU, n'est toujours pas entré en vigueur.²⁰

Rien n'est prévu, il faut le noter, pour la réadmission de l'Etat dans ces institutions spécialisées, dans l'hypothèse où il redeviendrait Membre des Nations Unies. Il devra reposter sa candidature comme il l'a fait devant l'ONU.²¹

2. PRATIQUE DE L'ARTICLE 6

Elle est pauvre, on s'en doute, surtout si on considère que les mesures décrites à l'article 5 sous le n° 2, sont bien des substituts de suspension (privation partielle et momentanée de droits) et non des exclusions (perte de la qualité de Membre de l'Organisation), même si les discours (voire les intentions) politiques confondent les deux types de sanction. La pratique se résume en fait à des tentatives de l'Assemblée générale pour préparer une expulsion contre certains Etats, et à un seul projet pour faire voter une recommandation en ce sens, devant le Conseil de sécurité.

2.0. Les initiatives au sein de l'Assemblée générale

Etant donné la fonction délibérative très générale donnée par le chapitre IV de la Charte à l'Assemblée générale et l'importance politique que revêt l'organe plénier des Nations Unies, c'est tout naturellement en son

18. Ceci est possible, selon nous, également pour l'Etat suspendu (v. *supra*) n° 1.1.

19. Ch. LEBEN, *op. cit.*, pp. 216 et s.

20. *Ibid.*, p. 217 note 153.

21. *Ibid.*, p. 220, avec l'exception de l'OMS qui parle du «rétablissement des droits» par l'Assemblée de la santé sur proposition du Conseil exécutif, aussi bien en cas de suspension, qu'en cas d'exclusion.

sein que les tentatives d'enclenchement d'une procédure d'exclusion se sont manifestées. Elles ont visé les mêmes Etats que ceux mis en cause dans les « substituts » de suspension (v. *supra*) : le Portugal (tant qu'il est resté une puissance coloniale), l'Afrique du Sud (pour sa politique d'*apartheid*) et enfin, Israël, de façon croissante après les guerres de 1967, 1973 et 1982 pour son refus de régler la question palestinienne selon les vœux de la majorité de l'Assemblée générale.

Une première façon pour celle-ci de préparer une éventuelle exclusion, est de « délégitimer » peu à peu la présence dans l'Organisation de l'Etat visé. Il y a là toute une stratégie de la coercition qui dans le cas de l'Afrique du Sud se développe surtout depuis 1960, et pour Israël depuis le début des années 70.²² L'Assemblée générale évoque d'abord la notion de conflit et de menace pour la paix, et de ce fait en appelle implicitement ou explicitement au Conseil de sécurité pour prendre des mesures « appropriées ». Celles-ci, dans un premier temps sont les sanctions du chapitre VII de la Charte. Puis le comportement du pays est stigmatisé comme violant les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, puis les *principes* mêmes de la Charte et c'est l'exclusion qui est cette fois demandée au suggérée. Ainsi pour l'Afrique du Sud, dès la résolution 1761 (XVII) du 6 novembre 1962²³, l'Assemblée générale « réproouve énergiquement l'attitude du gouvernement de l'Afrique du Sud qui continue de ne tenir aucun compte des obligations que lui impose la Charte... » et pour cette raison « Prie le Conseil de sécurité de prendre des mesures appropriées... et le cas échéant d'envisager l'application de l'article 6 de la Charte ».

En 1974, la résolution 3207 (XXIX) du 30 septembre 1974²⁴, ne se contente plus de prier le Conseil de sécurité mais lui « Demande... d'examiner les rapports entre l'Organisation des Nations Unies et l'Afrique du Sud, compte tenu de la violation continue par cette dernière des *principes de la Charte* et de la Déclaration universelle des droits de l'homme ».

De même Israël, dont les relations avec l'Afrique du Sud font l'objet de nombreuses condamnations, ce qui est un premier moyen radical de délégitimer ce pays²⁵, a subi les différentes condamnations « types » décrites ci-dessus à propos du pays de l'*apartheid*. Sans aller, pour l'instant, jusqu'à se référer *expressis verbis* à l'article 6, l'Assemblée générale, dans sa résolution 37/123 du 16 décembre 1982, l'évoque néanmoins de façon

22. Pour l'Afrique du Sud v. la description de cette stratégie par Ch. CADOUX, « L'Organisation des Nations Unies et le problème de l'Afrique australe : l'évolution de la stratégie des pressions internationales », *AFDI*, 1977, pp. 127-174 ; v. aussi J. COMBA-CAU, *op. cit.*, pp. 80-84.

23. *Doc. Off.* XVII^e sess., Supp. n° 17 pp. 9-10.

24. *Doc. Off.* XXI^e sess. vol. I, Supp. n° 31 pp. 2-3.

25. V. par ex. dans la série de résolutions A/38/39 « Politique d'*apartheid* du gouvernement sud-africain », *Doc. Off.*, XXXVII^e sess., supp. n° 47, la partie F, sur les « Relations entre Israël et l'Afrique du Sud » (5 déc. 1983).

très claire puisqu'elle « considère une fois de plus que les mesures prises par le passé par Israël, de même que ses actes, confirment qu'il *n'est pas un Etat membre pacifique, qu'il a violé de façon persistante les principes énoncés dans la Charte*, et qu'il ne s'est acquitté ni de ses obligations en vertu de la Charte, ni de son engagement aux termes de la résolution (III) de l'Assemblée générale, en date du 11 mai 1949 »²⁶. La conclusion coule de source.

Néanmoins, jusqu'à présent, c'est seulement à propos de l'Afrique du Sud que le Conseil de sécurité a été amené à se prononcer formellement sur la question de l'exclusion.

2.1. Tentative de mise en œuvre de l'article 6 devant le Conseil de sécurité

Après que l'Assemblée générale dans sa résolution A/3207 (XXIX) eut demandé au Conseil de sécurité de réexaminer les rapports entre l'ONU et l'Afrique du Sud (v. *supra*), le Conseil examina la question pendant onze séances tenues entre le 18 et le 30 octobre 1974. Une pression très forte s'exerçait de la part des pays africains, et plus largement du Tiers Monde, en faveur de l'exclusion du pays de l'*apartheid*. Trois membres africains du Conseil de sécurité, le Kenya, la Mauritanie, et le Cameroun, ainsi que l'Irak, déposèrent devant le Conseil un projet de résolution visant à ce que celui-ci recommande à l'Assemblée générale, l'exclusion de l'Afrique du Sud sur la base de l'article 6 de la Charte.²⁷ Les raisons avancées portaient sur la politique raciale de ce pays, son non respect des décisions obligatoires du Conseil de sécurité à son égard, et sa violation de l'obligation de décolonisation.²⁸

Comme on s'en doute, le Conseil ne se livra pas à un examen strictement juridique de ces raisons. La discussion, extrêmement passionnelle, porta essentiellement sur l'opportunité d'exclure l'Afrique du Sud. Les opposants invoquaient l'atteinte qui serait portée au principe d'universalité de l'ONU, l'inefficacité de ce type de sanction, ainsi que la création d'un précédent qui pourrait porter un tort irréparable aux Nations Unies.²⁹

Les partisans, de leur côté, soutenaient que le principe d'universalité n'avait de sens que pour les seuls Etats qui acceptaient les obligations de

26. V. *Doc. Off.* XXXVII^e sess. supp. n° 51 p. 45 v. aussi A/RES/ES-9/1 (§11) du 5 février 1982.

27. Conseil de sécurité, *Doc. Off.*, 29^e année, Supp. Oct.-Nov.-Déc. 1974, p. 38, S/11543 du 24 octobre 1974.

28. S/PV. 1796 à 1798 et 1800 à 1808 (1974).

29. S/PV. 18.8, arguments des Etats Unis (pp. 6-9), de la France (9-11), de la Grande-Bretagne (11-14). V. aussi D. CIOBANU, *op. cit.*, pp. 351-356. En fait les arguments échangés, sur le fond, étaient déjà ceux des adversaires et des partisans d'une clause d'exclusion dans la Charte, v. note 1 sous l'article 5.

la Charte³⁰, que l'exclusion était, au contraire, la seule sanction crédible qui pouvait frapper l'Afrique du Sud, étant donné l'échec des mesures précédentes de l'Organisation³¹, enfin que le cas de ce pays était tout à fait exceptionnel et ne pouvait pas être considéré comme un précédent.³²

En fin de compte le projet obtint dix voix, mais se heurta au triple veto des Etats Unis, de la France et de la Grande-Bretagne, l'Autriche et le Costa Rica s'abstenant.³³

Ce triple veto fut véhémentement condamné par un grand nombre de pays du Tiers Monde. L'impossibilité qu'il a démontré d'exclure non seulement un Membre permanent du Conseil de sécurité, mais aussi l'un quelconque des protégés de l'un des Membres permanents, a nourri depuis lors le ressentiment de ces pays contre le système de la Charte dans ce qu'il a de plus essentiel: le droit de veto des Membres permanents.³⁴

On se rappellera à ce propos que la sanction d'exclusion n'a été probablement inscrite dans la Charte que sur l'insistance d'un de ces Membres permanents (l'URSS) qui voyait en même temps (et voit toujours) dans le droit de veto un instrument indispensable à l'équilibre des blocs. On pourrait dans ces conditions penser que cet article 6 est en fin de compte inutile, comme le soutenaient certains à San Francisco. Nous ne le pensons pas, car l'existence d'une clause précise portant sur l'exclusion permet de «compléter» l'ordre juridique de l'Institution, et d'éviter ainsi les problèmes et les polémiques qui sont apparus dans les organisations qui précisément ne contenaient aucune disposition de ce type dans leur charte constitutive.³⁵

Tel qu'il est rédigé, l'article 6, tout en rendant extrêmement difficile l'exclusion d'un Membre, n'en prévoit pas moins cette possibilité qui, sait-on jamais, pourrait un jour se réaliser. Ce qu'il interdit en revanche,

30. S/PV.1979 (1974) pp. 6-9 (Nigéria); S/PV.1801 pp. 1-4 (Madagascar); S/PV. 1803, pp. 4-8 (Ghana). V. aussi la position de la Sierra Leone «... nous nous demandons également — et cela tout en étant convaincus profondément que la composition de notre organisation doit être aussi universelle que possible — si l'Afrique du Sud, qui méprise totalement les principes fondamentaux de notre organisation peut en demeurer Membre» (S/PV.1796 (1974), p. 9).

31. S/PV.1800 (1974), pp. 1-5 (Ouganda).

32. Ce à quoi le représentant du Royaume-Uni rétorquait: «... je me demande si un Israélien étudiant les comptes rendus de nos séances de ces douze derniers jours en écarterait si promptement la possibilité» (S/PV.1808 (1974), p. 13).

33. S/PV.1808 (1974), pp. 17-18.

34. Déjà pendant les discussions devant le Conseil, les Etats du Tiers Monde avaient dénoncé par avance l'utilisation du veto pour défendre un Etat coupable de «violations permanentes et délibérées des prescriptions les plus importantes de la Charte» (Algérie S/PV.1978 p. 12). Cuba et Madagascar soutenaient que les Etats qui opposeraient leur veto seraient «dans la situation de parties au différend entre l'Organisation des Nations Unies et l'Afrique du Sud» et que dans ce cas l'art. 27 §3 leur serait opposable (S/PV.1800 pp. 18 et 1801, p. 4).

35. Ch. LEBEN, *op. cit.*, pp. 255 s. et 326 s.

ce sont les exclusions à la merci des fluctuations des coalitions politiques d'Etats, qui pourraient entraîner des expulsions en chaîne catastrophiques pour l'Institution. Tout bien pesé, le «verrouillage» des sanctions des articles 5 et 6 à l'ONU est peut-être *la moins mauvaise* des solutions pour éviter à terme des affrontements entre blocs, dont l'Organisation ne pourrait sortir qu'affaiblie, si même elle parvenait à y survivre.³⁶

Charles LEBEN
Professeur à l'Université de Dijon

36. Les propositions de Dumbarton Oaks ne contenaient aucune disposition relative au retrait des Etats membres, contrairement au Pacte de la Société des Nations (article 1, paragraphe 3). A San Francisco un débat eut lieu sur ce point, en relation notamment avec la procédure d'amendement de la Charte (art. 108 et 109). Finalement une déclaration interprétative fut approuvée par la Conférence en séance plénière. Elle précisait pourquoi il avait été décidé de ne pas insérer de clause formelle interdisant ou permettant expressément le retrait. Un seul cas de retrait s'est produit jusqu'à présent, celui de l'Indonésie en 1965. Celle-ci a repris sa participation aux travaux des Nations Unies le 28 septembre 1966, son retrait ayant été interprété comme une absence temporaire: voir L. NIZARD, «Le retrait des Nations Unies», *AFDI*, 1965, pp. 498-528 et P. TAVERNIER, «L'Année des Nations Unies. Questions juridiques», *AFDI*, 1966 p. 261. Le problème du retrait doit être distingué de celui de la fusion de deux Etats membres. Ainsi l'Egypte et la Syrie ont été représentées avec une voie unique à l'ONU de 1958 à 1961 sous le nom de République arabe unie, la Syrie reprenant son siège en 1961. La Tanzanie résulte de la fusion en 1964 du Tanganyika et de Zanzibar qui siégeaient à l'ONU depuis 1961 et 1963.