

# COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ? FONDEMENTS, CONDITIONS ET PRATIQUES



ALEXIS COSKUN \*

« U ne mesure de dernier ressort », c'est ainsi que le gouvernement français, par la voix de son ministre du Développement, qualifiait sa décision de quitter l'Organisation des Nations unies pour le Développement industriel, effective au 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>1</sup>. Cette déclaration souligne la spécificité et le caractère grave pour les autorités publiques de la volonté de se retirer d'une organisation internationale. Cette perspective trouve un écho dans l'actualité, comme en témoigne non seulement le récent vote du Parlement britannique, suivant le referendum sur le « Brexit », mais également les velléités de rupture du Royaume-Uni, et de certains députés français, vis-à-vis de la Convention européenne des droits de l'homme (Ci-après CEDH)<sup>2</sup> ou encore des

---

\* DOCTORANT DE L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG (CEIE EA 7307). ATER À L'UNIVERSITÉ PARIS-1 PANTHÉON SORBONNE.

<sup>1</sup> Réponse du ministre chargé du Développement publiée dans le JO Sénat du 20/06/2013, p. 1867 à la question écrite n° 06368 de M<sup>me</sup> Joëlle Garriaud-Maylam (Français établis hors de France - UMP) publiée dans le JO Sénat du 09/05/2013, p. 1473.

<sup>2</sup> Résolution parlementaire du 18 février 2015, n° 2601, invitant le gouvernement à renégocier les conditions de saisine et les compétences de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sur les questions touchant notamment à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme.

menaces émises par plusieurs pays africains de sortie de la Cour pénale internationale.

Ces développements récents interrogent tant les fondements de la capacité juridique du retrait d'une institution internationale d'un État que les stratégies actuelles des nations dans leurs menées de politique étrangère. Les organisations internationales, sujets de droit international, sont pléthoriques<sup>3</sup> et couvrent un champ matériel très vaste. Si leur nombre a plus que décuplé depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle, leur objet est intimement lié aux grandes thématiques structurant les relations entre nations, du développement initial des télécommunications à la fin du xix<sup>e</sup> siècle avec la création de l'Union internationale des Télécommunications (UIT)<sup>4</sup> au Mécanisme européen de stabilité (MES)<sup>5</sup> aujourd'hui.

Dans cette diversité, la définition proposée par le professeur Alland permet d'en saisir les traits essentiels et de circonscrire les enjeux du retrait des États de ces organismes. Il estime qu'elles peuvent être qualifiées de « groupements à vocation permanente principalement composés d'États et constitués par eux sur la base d'une convention internationale, dotés d'organe propres et disposant d'une compétence d'attribution »<sup>6</sup>.

Cette définition souligne tout d'abord le rôle important de la « volonté des États souverains dans la formation des règles juridiques internationales »<sup>7</sup> et, partant, dans celle des organisations internationales, même si certaines permettent également la participation d'autres acteurs du champ des relations internationales comme les organisations non gouvernementales – par exemple

---

<sup>3</sup> Daniel Dormoy, *Fascicule Organisation internationale*, in « Répertoire Dalloz de droit international », juin 2012, par. 2 : « D'après les statistiques de l'Union des Associations internationales, le nombre d'organisations intergouvernementales est passé de 37 en 1909 à 132 en 1960, 280 en 1972, 378 en 1985. Aujourd'hui, l'Annuaire des organisations internationales recense plus de 400 organisations internationales ».

<sup>4</sup> Signature le 17 mai 1865 de la Convention télégraphique internationale à Paris, elle est devenue par la suite l'Union internationale des télécommunications, agence spécialisée de l'Onu.

<sup>5</sup> Le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, entré en vigueur le 27 septembre 2012, constitue, au regard de son article 1<sup>er</sup> al. 1, « une institution financière internationale ».

<sup>6</sup> Denis Alland, *Manuel de droit international public*, PUF, 3<sup>e</sup> édition, 2016, Paris, p. 77.

<sup>7</sup> Juan-Antonio Carrillo-Salcedo, « Le Relativisme du droit international (257) », in : *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law*, 2014, p.71.

## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

des observateurs au sein de l'OIT ou du Conseil Ecosoc – des organismes étatiques spécialisés – dans le cas de l'Organisation météorologique mondiale ou de la BIRD – ou même d'autres institutions internationales, comme en témoigne la participation de l'UE au sein de l'OMC.

Sujets principaux du droit international, la décision des États d'engager avec d'autres la fondation d'institutions intergouvernementales relève donc de ce corpus juridique, qu'il s'agisse des dispositions des traités instituant ces organismes, ou du droit général des traités tel qu'inscrit dans la Convention de Vienne de 1969 (ci-après la Convention).

Il découle notamment de ces outils juridiques deux grands principes structurant les relations entre États. Ils doivent exécuter leurs obligations librement consenties de bonne foi et d'une manière continue en vertu de l'adage « *pacta sunt servanda* ». Ces préceptes illustrent une autre caractéristique des organisations internationales telles que définies précédemment : leur vocation intemporelle et la réticence vis-à-vis d'un possible retrait des États. Ils renvoient particulièrement aux débats doctrinaux sur la notion de force obligatoire du droit international<sup>8</sup>.

L'engagement libre des États, via des traités internationaux, est réputé devoir être respecté par tous en vertu du fait que le droit international constituerait « un système de promesse échangées entre des sujets coordonnés et juridiquement égaux »<sup>9</sup>. Un retrait des organisations pourrait ainsi correspondre à un non-respect de la bonne foi, de leurs obligations et de la « parole donnée » de la part des autorités étatiques. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la conférence de Londres relative à la neutralité de la mer Noire entérine déjà cette approche restrictive : « les Plénipotentiaires de l'Allemagne du Nord, de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie [...] reconnaissent que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune Puissance ne peut se délier

9

---

<sup>8</sup> Pour un éclairage sur ces débats qui dépassent le cadre de notre contribution, voir notamment Lider Bal, « Le Mythe de la souveraineté en droit international - La souveraineté des États à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international », thèse de doctorat soutenue le 3 février 2012 à l'université de Strasbourg, p. 133-137 ; voir également Philippe Blacher, « L'État dans la doctrine "progressiste" du droit international public », *Cités*, n° 18, « Le dépérissement de l'État : Le Léviathan est-il mort ? » (2004), p. 77-84.

<sup>9</sup> A. Cavaglieri cité par Lider Bal, *op. cit.*, p. 134.

des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amiable »<sup>10</sup>.

De ces considérations découle une autre problématique fondamentale dans l'étude du droit de retrait des États des organisations internationales. Ces dernières ne doivent pas être appréhendées qu'au travers de leur qualification juridique, ni du seul point de vue des États membres. Dans le monde globalisé actuel, elles participent également de la régulation des relations internationales. Qu'ils s'agisse du recours à la force dans le cas de l'Onu ou de l'encadrement de la compétition économique avec l'OMC, elles s'inscrivent même pour certains au cœur d'un « système institutionnel et universel » produisant des « normes » s'appliquant à tous les participants de l'arène mondiale<sup>11</sup>. Comme le souligne Victor-Yves Ghebali, leur place singulière dans la « gouvernance » de la mondialisation actuelle revêt deux fonctions différenciées « d'une part, celle d'instrument de politique étrangère au service de l'intérêt national des États et, d'autre part, celle d'instrument de transformation [...] de la forme extérieure ainsi que des enjeux des rapports internationaux »<sup>12</sup>.

10

On comprend dès lors, tant du point de vue juridique que de politique étrangère, combien la perspective du retrait d'une organisation internationale peut s'avérer problématique et constituer, à l'image des déclarations du gouvernement français, un « derniers recours », une manifestation ultime de souveraineté. Il n'est, à cet égard, pas surprenant que ce soient les périodes de crise et de tension qui ont pu voir le retrait d'organisations internationales majeures comme en témoigne le retrait de la Société des Nations des puissances de l'axe dans les années 1930<sup>13</sup>. Aujourd'hui les débats

---

<sup>10</sup> Protocoles des réunions tenues à Londres, entre les Plénipotentiaires de l'Allemagne du Nord, de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie pour la révision du Traité du 30 mars 1856 relative à la neutralisation de la mer Noire, séance du 17 janvier 1871, annexe au 1<sup>er</sup> protocole.

<sup>11</sup> Philippe Moreau Defarges, *La Mondialisation*, PUF/Que sais-je?, 10<sup>e</sup> éd. 2016, p. 85-86.

<sup>12</sup> Victor-Yves Ghebali, « Les efforts d'organisation mondiale au xx<sup>e</sup> siècle : mythes et réalités », *Politique étrangère*, Vol. 65, n° 3/4, « 1900-2000 : Cent ans de relations internationales », p. 622.

<sup>13</sup> L'Allemagne nazie ainsi que le Japon exercèrent leur droit de retrait de l'organisation en 1933, l'Italie fasciste en 1937. André Lewin note que 16 États se sont retirés de l'organisation, soit près d'un quart des membres, in Jurisclasseur, « Fasc. 112-20 :

## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

existant en Europe autour de l'appartenance à l'Union européenne ou à la CEDH se situent dans un contexte de contestation d'un ordre supranational et continental et dans la suite directe d'une crise économique majeure.

L'actualité des velléités de retrait des organisations internationales doit s'analyser à la lumière des considérations précédemment présentées. Une telle stratégie des États répond au cadre général du droit international public et pose des problèmes particuliers lorsque les organisations ne prévoient pas d'hypothèse de cessation de participation. On examinera ensuite la dénonciation par les gouvernements de certains traités, lorsqu'elle y est prévue. Elle répond à des conditions particulières et participe souvent de stratégies particulières de négociation et d'influence politique.

### **Le retrait des États du point de vue général du droit international public**

Cette approche globalement restrictive gouverne l'articulation entre souveraineté et respect des engagements consentis.

L'opportunité pour les États de mettre fin à leurs engagements internationaux est organisée horizontalement par plusieurs instruments juridiques. Le droit international adopte une approche globalement restrictive, notamment lorsque les traités ne prévoient pas de retrait possible, ce qui le confronte directement à la souveraineté des États.

11

#### ***Une approche globalement restrictive***

En vertu de l'adage « *Pacta Sunt Servanda* », et de l'exigence de continuité des engagements des États suite à la signature d'un traité, le droit international adopte une position globalement restrictive vis-à-vis du retrait des traités en général et des organisations internationales en particulier. Certains auteurs utilisent même la théorie des jeux et les anticipations rationnelles en termes de confiance vis-à-vis des autres États pour souligner comment les traités internationaux tendent à limiter les possibilités de retraits unilatéraux<sup>14</sup>.

---

Principes communs aux organisations internationales. – Éléments constitutifs » paragraphe 24.

<sup>14</sup> Barbara Koremenos et Allison Nau « Exit, no exit », *Duke Journal of comparative and International Law*, vol. 21, n° 1/2010, p. 87.

Cette approche globalement restrictive et soumise à conditions se retrouve notamment dans les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cette dernière, qui codifie la coutume du droit international relative aux traités, énonce deux conditions principales permettant d'envisager un retrait d'une organisation internationale : « L'extinction d'un traité ou le retrait d'une partie peuvent avoir lieu : a) conformément aux dispositions du traité ; ou, b) à tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation des autres États »<sup>15</sup>. Cet article indique deux éléments centraux.

Il souligne tout d'abord que la Convention de Vienne, que la France n'a pas ratifiée, ne s'applique que d'une manière résiduelle par rapport aux différents traités fondateurs qui recèleront « une nature constitutionnelle »<sup>16</sup>, vis-à-vis des organisations qu'ils fondent.

Ensuite, la Convention semble restreindre la possibilité de retrait aux seules organisations autorisant une telle démarche ou lors d'un accord de l'ensemble des parties. À titre préliminaire, ces hypothèses semblent exclure un retrait unilatéral en insistant sur l'importance de la permanence des engagements passés par les États.

12

Une telle perspective est encore renforcée par une lecture conjointe de l'article 54 avec l'article 43 de la Convention. Ce dernier induit en effet une continuité des obligations des autorités publiques malgré leur retrait d'une organisation internationale : « La nullité, l'extinction ou la dénonciation d'un traité, le retrait d'une des parties ou la suspension de l'application du traité, lorsqu'ils résultent de l'application de la présente Convention ou des dispositions du traité, n'affectent en aucune manière le devoir d'un État de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité. »<sup>17</sup>

Appréciables ensemble, ces deux dispositions limitent les effets d'une sortie d'une organisation internationale. Si une latitude est réservée, sous condition, aux États pour quitter une organisation internationale, ils n'en seront néanmoins pas complètement libérés de l'application générale du droit international. Une telle perspective offre des garanties à la continuité de la gouvernance des relations internationales. Elle apparaît comme fondamentalement utile pour

---

<sup>15</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, signée le 23 mai 1969, art. 54.

<sup>16</sup> Daniel Dormoy, « Fascicule Organisation internationale », *Répertoire Dalloz de droit international*, juin 2012, par. 6.

<sup>17</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, signée le 23 mai 1969, art. 43.

## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

certaines matières, notamment pour la protection internationale des droits de l'homme, reconnue exigence universelle<sup>18</sup>.

Si l'article 54 peut être analysé comme une « adaptation de la règle générale *pacta sunt servanda* »<sup>19</sup>, l'économie générale des dispositions de la Convention relative au retrait des États d'une organisation internationale induit un certain équilibre entre la stabilité des traités et une nécessaire marge de flexibilité<sup>20</sup>. Un tel équilibre existe également dans les modèles de référence produits par deux grandes organisations internationales, le « Treaty Handbook » de l'Onu dont la dernière version date de 2012, ainsi que le « Model Final Clauses for Conventions and Agreements » tel que produit par le Conseil de l'Europe en 1980.

La cessation d'une participation d'un État partie à une organisation internationale s'inscrit donc, au regard du droit international général, dans un modèle de « flexi-sécurité ». Elle n'est pas totalement exclue, mais soumise à des conditions restrictives de concordance aux conventions préalablement signées et à l'accord des autres membres. Le problème du retrait unilatéral demeure néanmoins central.

13

### ***La question des traités ne disposant pas de clause de sortie ou imposant des conditions exceptionnelles***

Si la Convention de Vienne inclut les situations où un État souhaiterait se retirer d'une organisation internationale prévoyant une telle possibilité ou en accord avec l'ensemble des parties, elle adopte une toute autre attitude pour les retraits unilatéraux. Elle pose d'abord un principe d'impossibilité du retrait dans de tels cas, ne tempérant celui-ci que par un recours à l'interprétation de

---

<sup>18</sup> Déclaration finale de la seconde Conférence mondiale des Nations unies pour les droits de l'homme, Vienne, 1993, par. 4 « Eu égard à ces buts et principes, la promotion et la protection de tous les droits de l'homme sont une préoccupation légitime de la communauté internationale. »

<sup>19</sup> Thomas Giegerich, « Article 54 » in Oliver Dörr, Kirsten Schamenbach (dir.), *Vienna Convention on the Law of Treaties - a commentary*, Springer, 2012, Berlin, p. 948 « Art 54 embodies an adaptation of, rather than an exception to, the general rule *pacta sunt servanda* ».

<sup>20</sup> *Idem*, p. 946 : « The drafters in the ILC and later the Vienna Conference tried to strike a balance between two opposing interests : on the one hand, the stability of treaties as an important aspect of legal certainty, and on the other hand, the necessity of allowing for a certain amount of flexibility in the interest of avoiding petrification and maintaining justice. »

l'intention ou de la nature du traité en question au travers de son article 56 :

« Un traité qui ne contient pas de dispositions relatives à son extinction et ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer ou s'en retirer ne peut faire l'objet d'une dénonciation ou d'un retrait, à moins : a) qu'il ne soit établi qu'il entraît dans l'intention des parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait ; ou b) que le droit de dénonciation ou de retrait ne puisse être déduit de la nature du traité. 2. Une partie doit notifier au moins douze mois à l'avance son intention de dénoncer un traité ou de s'en retirer conformément aux dispositions du paragraphe 1. »

Plusieurs institutions internationales ne prévoient aucune clause de retrait dans leur acte fondateur. Tirant les enseignements de l'histoire de la SDN<sup>21</sup>, la charte de l'Onu est ainsi dans ce cas. Un bref regard aux travaux préparatoires, et notamment à ceux de la conférence de San Francisco, montre que le souvenir des multiples retraits de la SDN fut au centre de l'entreprise de création de cette organisation et particulièrement des propositions formulées par les représentants britanniques<sup>22</sup>. L'Organisation mondiale de la santé, présente des enseignements empiriques intéressants, alors que son traité fondateur ne prévoit pas de clause de retrait tant les États-Unis, lors de leur adhésion, ont publiquement annoncé leur volonté de se réserver un tel droit. Surtout, lorsque plusieurs pays de l'ex-camp socialiste annoncèrent leur retrait au début des années 1950, une telle faculté leur fut refusée. Ils furent considérés comme membres inactifs<sup>23</sup>. L'Union européenne, avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, et le MES, toujours aujourd'hui, ne prévoient pas non plus de sortie possible.

D'autres traités, structurant pour la stabilité des relations internationales, prévoient, eux, des conditions de retrait possibles mais extrêmement restreintes, beaucoup plus que celles proposées par la Convention de Vienne ou les modèles onusien et du Conseil

14

<sup>21</sup> Le Pacte de la Société des nations, signé le 23 avril 1919, prévoyait en son article 1, paragraphe 3, une possibilité de retrait.

<sup>22</sup> N. Feinberg, « *Unilateral withdrawal from an international organization* », *British Yearbook of International Law*, n° 39, 1963, p. 197.

<sup>23</sup> Pour plus de précision sur l'OMS, voir Sabrina Cuendet, « La qualité de membre : acquisition, évolution, perte », in Évelyne Lagrange et Jean-Marc Sorel (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ, Paris, 2013, p. 311.



## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

de l'Europe. Ils s'agit particulièrement des traités de désarmement qui, s'il ne s'agit pas *stricto sensu* d'organisations internationales, constituent des exemples pertinents de comparaison. Celui relatif à la non-prolifération des armes nucléaires dispose à son article X qu'un retrait ne serait possible qu'en « cas d'événements extraordinaires » mettant en danger « les intérêts suprêmes » des pays<sup>24</sup>. Le Traité Antimissile balistique, assujéti à un éventuel retrait d'une des parties, présente des conditions similaires<sup>25</sup>. Malgré ces dispositions, plusieurs États ont fait acte de retrait unilatéral de ces traités ou organisations internationales.

Le cas le plus problématique est peut-être celui du retrait indonésien de l'Onu, notifié le 20 janvier 1965 suite à l'élection de la Malaisie au sein du Conseil de sécurité de l'organisation. Comment apprécier cette décision ? En accordance avec les principes restrictifs du droit international public et de l'article 56 de la Convention de Vienne, alors que la Charte n'offre aucune possibilité de retrait, il est nécessaire de vérifier l'intention des auteurs du traité fondant l'Onu afin de savoir si un tel projet était légitime.

Le texte le plus intéressant pour ce faire est celui résultant des travaux de la Commission dite I/2, qui travaillait, lors de la Conférence de San Francisco, à l'élaboration de la future Charte de l'Onu et notamment à la question du statut de membre. Si les débats furent difficiles, la délégation soviétique demandant par exemple l'inscription du droit de retrait comme dérivé de la souveraineté des États<sup>26</sup>, les travaux de la Commission accouchèrent sur un double résultat.

15

---

<sup>24</sup> Traité sur la Non-prolifération des armes nucléaires signé à Londres le 1<sup>er</sup> juillet 1968, article X, al.1 : « Chaque partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de se retirer du Traité si elle décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent Traité, ont compromis les intérêts suprêmes de e son pays. Elle devra notifier ce retrait à toutes les autres parties au Traité ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies avec un préavis de trois mois. Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'État en question considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes ».

<sup>25</sup> Traité Antimissile balistique, signé à Moscou le 26 mai 1972, article XVI, al.1 : « Chaque partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de se retirer de ce traité si elle décide que des événements extraordinaires ayant trait à l'objet de ce traité ont compromis ses intérêts supérieurs. Elle notifiera sa décision à l'autre partie six mois avant son retrait de ce traité. Cet avis comprendra une énonciation des événements extraordinaires que cette partie considère comme ayant compromis ses intérêts supérieurs. »

<sup>26</sup> Voir l'opinion dissidente de la délégation soviétique suite à la présentation des travaux de la Commission I/2, UNCIO, Verbatim Minutes of the Fifth Meeting of Commission

Ils décidèrent ne n'inscrire aucune clause permettant ou interdisant le retrait dans la Charte. Cependant, tout en soulignant que le devoir essentiel d'un État résidait dans sa participation continue, la Commission indique ne pas présager des situations où l'Onu se révélerait incapable de remplir sa mission ou lorsque des circonstances « exceptionnelles », conduiraient un État à faire un tel choix<sup>27</sup>. Ce texte, souvent considéré comme un commentaire explicatif de la charte fait l'objet de nombreux débats doctrinaux. Tandis que le président de la Commission considérait qu'il excluait tout droit de retrait<sup>28</sup>, Hans Kelsen lui déniait toute valeur juridique<sup>29</sup>. Indépendamment de ces particularités, il est difficile de qualifier a priori ce qui caractériserait de telles circonstances exceptionnelles. Le retrait indonésien de l'Onu, qui constitue le seul exemple relatif à cette organisation internationale ne s'inscrivait certainement pas dans une telle situation. Lors du retour du pays dans le giron de l'Onu, un an après son départ, le président de l'Assemblée générale ne qualifia d'ailleurs pas l'action du gouvernement indonésien de retrait mais de cessation de coopération<sup>30</sup>. Ainsi, au regard du droit international il est loisible de considérer ce bref retrait de l'Onu de l'Indonésie soit comme un retrait unilatéral illégal, soit comme une suspension temporaire de participation sans reconnaître tout retrait

---

I, Doe. 1187, p. 5 : « *The opinion of the Soviet Delegation is that it is wrong to condemn beforehand the grounds on which any state might find it necessary to exercise its right of withdrawal from the Organization. Such right is an expression of state sovereignty and should not be reviled, in advance, by the International Organization.* »

<sup>27</sup> UNCIO, Report of the Rapporteur of Committee 1/2 on Chapter III, Membership, June 24, 1945, Doc. 1178, p. 5 : « *The Committee adopts the view that the Charter should not make express provision either to permit or to prohibit withdrawal from the Organization. The Committee deems that the highest duty of the nations which will become Members is to continue their cooperation within the Organization for the preservation of international peace and security. If, however, a Member because of exceptional circumstances feels constrained to withdraw, and leave the burden of maintaining international peace and security on the other Members, it is not the purpose of the Organization to compel that Member to continue its cooperation in the Organization. — It is obvious, particularly, that withdrawals or some other forms of dissolution of the Organization would become inevitable if, deceiving the hopes of humanity, the Organization was revealed to be unable to maintain peace or could do so only at the expense of law and justice.* »

<sup>28</sup> Voir Egon Schwelb, « Withdrawal from the United Nations: The Indonesian Intermezzo », *The American Journal of International Law*, Vol. 61, n° 3, p. 664-665.

<sup>29</sup> Hans Kelsen, *The Law of the United Nations-A critical Analysis of its Fundamental Problems*, Stevens and Sons Limited, London, 1951, p. 127.

<sup>30</sup> Voir Egon Schwelb, *op. cit.*, p. 669-670.

## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

effectif. Dans ces deux cas, il pourrait être légitimement estimé que le pays a toujours été lié par les dispositions de la Charte, malgré sa volonté exprimée de se retirer, validant ainsi les dispositions de l'article 56 de la Convention de Vienne.

Une même problématique entoure la dénonciation par la République populaire démocratique de Corée du Traité de non-prolifération dont le respect est assuré par l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA)<sup>31</sup>. Le pays exprima sa volonté de retrait, prétextant de manœuvres militaires communes des États-Unis et de la Corée du Sud en 1993, avant de la confirmer en 2003.

Là encore il faut se référer à la lettre du Traité, qui implique que tout retrait est conditionné par la survenance d'événements extraordinaires, « il n'est autrement dit pas possible de dénoncer le TNP de manière préventive. Le problème essentiel tient donc à la qualification de la notion d'événements extraordinaires »<sup>32</sup>. Dans une matière aussi cruciale pour l'humanité que le désarmement nucléaire, la qualification juridique de l'action menée par la République populaire démocratique de Corée recèle une importance certaine. S'il est estimé que son retrait ne correspond pas aux exigences strictes du Traité, elle sera toujours soumise aux obligations qui en résultent et interdiraient par conséquent tout effort d'acquisition, par le pays, d'armements nucléaires. Si les débats persistent en doctrine, la lecture de la résolution 1695 du Conseil de sécurité invitant la Corée du Nord à « redevenir partie prochainement » au traité de non-prolifération implique une certaine reconnaissance tacite du retrait<sup>33</sup>.

Ces deux exemples majeurs, auxquels nous pourrions ajouter la dénonciation par les États-Unis du Traité Anti missiles balistiques de 2002 ou la tentative de retrait de la Corée du Nord en 1997 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme a jugé impossible<sup>34</sup>, n'interrogent pas que les règles de droit positif, mais également le

17

---

<sup>31</sup> Notamment en vertu de l'article 3 du Traité.

<sup>32</sup> Grégory Bouterin, « Le Traité sur la non-prolifération à l'épreuve du droit de retrait », *Politique étrangère*, vol. 73, n° 4/2008, p. 794.

<sup>33</sup> *Idem*, p. 795.

<sup>34</sup> Laurence R. Helfer, « Terminating Treaties », in Duncan B. Hollis (dir.), *The oxford guide to treaties*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 639.

principe même de souveraineté de l'État et de la latitude d'action vis-à-vis de ses engagements internationaux.

***L'articulation entre droit international, souveraineté, et retrait des organisations internationales***

Ces situations expriment le rapport complexe existant entre la souveraineté étatique et la protection, par le droit international, de la continuité de l'engagement des parties dans une organisation internationale. Plus prosaïquement, faudrait-il considérer qu'un État est toujours libre de quitter une telle instance ? Procède-t-il à un abandon de souveraineté lorsqu'il fait acte d'adhésion ? Ces questionnements renvoient ici encore à la perspective de « gouvernance de la mondialisation », quelle marge de manœuvre faut-il laisser aux États au sein d'un ordre public international où ces derniers sont certes égaux en droits mais inégaux politiquement et économiquement ? Dans quelle mesure le droit international et celui des traités établissant des organisations sont-ils légitimes par rapport à la décision d'États souverains ?

18

Cette confrontation du principe cardinal de souveraineté vis-à-vis d'un droit « sans autorité supérieure ; droit sans législateur régulier, sans gendarme ni juge », mais dont le « rôle coorditatif »<sup>35</sup> est si important pour atteindre et garantir le mieux possible un ordre public international le plus pacifié et collaboratif possible, irrigue la thématique du droit au retrait des organisations internationales.

Si l'on se fonde sur la définition de la souveraineté telle qu'issue de son premier penseur, Jean Bodin, elle correspond à la « puissance absolue et perpétuelle de la République »<sup>36</sup>. Restreint dans une telle acception, il faudrait en déduire qu'aucune limite réelle et opérationnelle à la liberté de retrait des États des organisations internationales ne serait ni possible ni légitime.

En accord avec l'analyse de Kelsen, une telle définition de la souveraineté nierait *in fine* toute existence du droit international<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Robert Kolb, « Théorie du droit international », Bruylant, Bruxelles, 2<sup>e</sup> édition, 2013, p. 209.

<sup>36</sup> Bodin, *Les Six livres de la République*, liv. 1<sup>er</sup>, chap. VIII, Lyon, Jean de Tournes, 1579, p. 85.

<sup>37</sup> Hans Kelsen, « Withdrawal from the United Nations », *The Western Political Quarterly*, vol. 1, n° 1/1948, p. 35 : « Sovereignty, in this unrestricted sense of the term, is incompatible with any idea of international law binding upon the states. »

## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

La doctrine juridique a produit plusieurs approches permettant d'articuler l'impératif d'existence du droit international et le respect de la souveraineté des États.

Nous en présentons deux qui permettent d'expliquer comment peut se concevoir d'un point de vue général l'acceptation des traités et la limitation stricte, voire l'absence, du droit de retrait des organisations internationales par les États souverains.

La première dérive de la théorie allemande dite de la « compétence de la compétence », impliquant une « définition opérationnelle de la souveraineté » et « une répartition des compétences », où le « souverain peut transférer à d'autres l'exercice de certaines compétences »<sup>38</sup>. Elle mène aux doctrines du volontarisme, où il est postulé que l'État accepte de son propre chef les contraintes du droit international et notamment l'absence de droit de retrait, par exemple, en autolimitant sa propre souveraineté<sup>39</sup>.

La seconde indique que le droit international moderne, contemporain de la naissance d'États souverains et juridiquement égaux, implique non pas la toute-puissance mais « le droit pour chaque État de déterminer sa propre politique comme il l'entend dans le respect des droits identiques de tous les autres États »<sup>40</sup>. Ainsi, c'est en vertu de l'interdépendance grandissante entre nations que l'État accepte de se lier et de respecter ses engagements.

En vertu de ces deux approches, des obligations librement consenties, et notamment celles relatives au droit de retrait des États des organisations internationales, constitueraient « une manifestation essentielle de souveraineté »<sup>41</sup> plutôt qu'une rétractation de ce principe fondateur des autorités publiques. Ce faisant, elles participent de l'édification d'un ordre public international tendant à assurer une certaine stabilité aux relations entre nations. Cette dialectique entre souveraineté et droit international nous permet de comprendre les réticences à accepter les retraits précités de l'Indonésie

---

<sup>38</sup> Alexis Valhas, « Souveraineté et droit de retrait au sein de l'Union européenne », *Revue de droit public*, n° 6/2005, p. 1565.

<sup>39</sup> Prosper Weil, « Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public », RACDI, La Haye, 1992, p. 67 : « accepter d'être lié par la règle de droit [...] c'est surtout [...] une limitation de souveraineté. »

<sup>40</sup> Alain Pellet, *Cours général : Le droit international entre souveraineté et communauté*, Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne, Paris, 2014, p. 47.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 60.

de l'Onu et de la Corée du Nord du TNP. Elle s'applique à certaines des organisations les plus centrales pour l'ordre public international.

Devant l'exigence de « flexi-sécurité », un grand nombre d'organisations internationales permettent, sous condition, un retrait des États membres. Là encore, ces mesures d'encadrement des velléités étatiques ne sont possibles qu'en vertu d'une dialectique réunissant principe de souveraineté et contraintes du droit international.

## **Les procédures organisées de retrait : modalités, motivations et conséquences**

Il existe différentes formules organisant le droit de retrait d'État membres des organisations internationales, qui permettent de faire vivre l'exigence de « flexi-sécurité » de leur comportement. Ces ambitions des États répondent à différentes motivations fondamentales et produisent des conséquences différenciées. Au vu de l'actualité et des modifications héritées du Traité de Lisbonne, il est nécessaire de comprendre combien la question du droit de retrait dans le cadre de l'UE est particulière.

20

### ***Les différentes modalités de retrait prévues par les organisations internationales***

Le retrait d'une organisation internationale, lorsqu'elle le permet, doit se comprendre comme un acte public où l'État intéressé doit le notifier officiellement à ses partenaires.

Dans un tel cas, la cession de participation ne pose pas de problème de droit international public, la partie doit simplement l'exercer en respectant les procédures prévues par l'accord fondateur de l'organisation<sup>42</sup>, sans qu'aucune théorie dite de « l'acte contraire » ne soit obligatoire.

La décision est d'abord effective dans un délai variable.

La Banque internationale pour la reconstruction et le développement dispose d'une procédure simplifiée : « tout État membre pourra se retirer à tout moment de la Banque, en lui notifiant

---

<sup>42</sup> Laurence R. Helfer, « Exiting treaties », *Virginia Law Review*, Vol. 91, n° 7/2005, p. 1589 : « *Third, exit, unlike breach, is an internationally lawful act. To denounce a treaty, all that a state must do is to follow the often quite minimal conditions (usually procedural) that the treaty specifies.* »

## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

par écrit sa décision à son siège central. Le retrait prendra effet à la date de réception de la notification »<sup>43</sup>. Le FMI bénéficie d'une clause similaire<sup>44</sup>, mais ajoute également une possibilité de retrait obligatoire en cas de manquement d'un membre à « *l'une de ses obligations* »<sup>45</sup>. Plusieurs organisations internationales prévoient, elles, un délai d'un an avant de déclarer effective une volonté de retrait. C'est le cas notamment de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture<sup>46</sup>, du Conseil de l'Europe qui module ce délai en fonction de la date de notification<sup>47</sup>, de l'ancien Comecon<sup>48</sup>, ou encore de deux ans pour l'Organisation internationale du travail<sup>49</sup> ou l'ancienne SDN<sup>50</sup>.

D'autres organisations, du fait d'un champ d'application sensible, souvent lié aux matières régaliennes, choisissent, elles, un seuil à partir duquel un retrait pourra être effectué après la signature. Ce délai est de cinq ans pour l'Agence internationale de l'énergie atomique<sup>51</sup>, et de vingt ans pour l'Otan<sup>52</sup>.

Pour toutes les organisations qui autorisent le retrait de leurs membres, la procédure induit également une notification, à un organe de coordination chargé de notifier toutes les parties. Pour l'Unesco il s'agit de notifier le directeur général<sup>53</sup> ou pour la Cour pénale internationale le secrétaire général de l'Onu<sup>54</sup>. Dans certains cas, c'est un autre membre qui doit recevoir la notification, comme les États-Unis d'Amérique pour l'Otan ou l'Organisation de l'aviation civile internationale<sup>55</sup>. Il peut encore s'agir de l'organisation elle-

21

---

<sup>43</sup> Statuts de la BIRD, article VI, section 1.

<sup>44</sup> Statuts du FMI, article XXVI, section 1.

<sup>45</sup> Statuts du FMI, article XXVI, section 2.

<sup>46</sup> Acte constitutif de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, article XIX.

<sup>47</sup> Statut du Conseil de l'Europe, article 7.

<sup>48</sup> Traité constitutif du Comecon, article 2.

<sup>49</sup> Constitution de l'OIT, article 1, paragraphe 5.

<sup>50</sup> Pacte de la Société des Nations, article 1, paragraphe 3.

<sup>51</sup> Statut de l'AIEA, article XVIII, paragraphe D.

<sup>52</sup> Traité de l'Atlantique Nord, article 13.

<sup>53</sup> Convention créant une Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, article II, paragraphe 6.

<sup>54</sup> Statut de Rome de la CPI, article 127.

<sup>55</sup> Convention relative à l'aviation civile internationale, article 95.

même, c'est-à-dire d'une notification adressée à son siège, comme pour le Fonds international de développement agricole<sup>56</sup>.

Ces conditions de délai et de notification doivent permettre aux partenaires de la partie rompant son engagement d'anticiper les conséquences futures pour leur propre engagement et le développement de l'organisation.

### ***Des retraits politiquement et stratégiquement motivés***

La décision d'un retrait n'est jamais complètement séparée de considérations de politique interne. Que l'on pense au refus étatsunien d'adhérer à la Société des nations suite à un vote du Sénat, de l'objection de l'Assemblée nationale française à la constitution de la Communauté européenne de défense, au référendum espagnol, qui s'est soldé par un non, relatif à la sortie du pays de l'Otan en 1982, ou encore au récent Brexit, ce sont d'abord des dynamiques internes aux pays qui ont amené à des conséquences directes pour la participation de ces pays à des organisations internationales.

22

Légitimes au regard du droit international, les sorties d'institutions internationales n'en sont pas dénuées de toute ambition stratégique ou politique.

Le retrait d'une organisation internationale peut tout d'abord marquer le refus de l'évolution de celle-ci. Le cas emblématique du départ du Maroc et du Zaïre de l'Organisation de l'unité africaine en 1984 pour manifester leur refus de l'intégration du Sahara occidental en est l'exemple le plus probant.

Plusieurs retraits marquent également le refus de certaines nations de reconnaître des obligations liées au développement des droits de l'homme, comme a pu en témoigner la sortie de la Grèce du Conseil de l'Europe entre 1969 et 1974, la dénonciation en 1999 par le Pérou de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ou encore le renoncement de plusieurs pays caribéens à leur participation à des traités de protection des droits de l'homme, dans l'objectif de maintenir la peine de mort au sein de leurs systèmes juridiques respectifs<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Accord portant sur la création du Fonds international de développement agricole, article 9, section 1, a.

<sup>57</sup> En 1997 la Jamaïque dénonce son appartenance au premier protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui permettait le droit de pétition auprès de la Commission des droits de l'homme de l'Onu. Elle est imitée



## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

D'autres décisions visaient par exemple à contester un certain ordre économique mondial. Elles s'illustrent notamment par le retrait en 2007 de la Bolivie, en 2010 de l'Equateur, puis en 2012 du Venezuela du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements.

D'autres pratiques de retrait visent plus globalement à critiquer la politique générale d'une organisation afin d'influencer son évolution ou à négocier en son sein. Ce sont régulièrement les organisations internationales relatives aux droits sociaux et culturels qui font face à ces actions. L'exemple ici le plus significatif est celui de l'Unesco. Outre l'Afrique du Sud qui s'était retirée de l'organisation dès 1956, c'est surtout le retrait des États-Unis en 1984, accompagné du Royaume-Uni et de Singapour, qui fut le plus retentissant et qui avait en son cœur une réelle contestation du fonctionnement de l'institution et de la gestion de son budget. Les États-Unis arguaient également d'une « politisation » et d'un « biais idéologique » en développement au sein de l'organisation<sup>58</sup>. Une telle perspective a également pu s'observer lors des départs de l'Albanie, en 1966 et du Vietnam, en 1976 et 1980 de l'OIT. Des retraits répétés permettent d'affirmer la position des États et de servir de levier de négociation, notamment pour les plus grands États dont la contribution au financement de ces institutions est décisive.

Un retrait peut également se comprendre comme la volonté d'orienter différemment les alliances internationales des États. Durant la guerre Froide, l'exclusion de Cuba et la sortie de la Tchécoslovaquie du FMI en sont les exemples les plus prégnants. Plus récemment, en 2006, une telle perspective s'illustre notamment par la décision du Venezuela de quitter la Communauté Andine des Nations pour rejoindre le Mercosur.

Il est intéressant de souligner des dynamiques de groupes géographiques ou de communautés politiques dans les pratiques de retrait. Au-delà des pratiques communes déjà observées des

23

---

en 1998 par Trinidad et Tobago, qui se retire également de la Convention américaine des droits de l'homme, puis par la Guyane en 1999. Voir à ce propos Laurence R. Helfer, « *Overlegalizing Human Rights: International Relations Theory and the Commonwealth Caribbean Backlash against Human Rights Regimes* », *Columbia Law Review*, vol. 102, n° 7/2002, p. 1832-1911.

<sup>58</sup> Meryll David-Ismayil, « Dans l'adversité, un soutien sans réserve à l'UNESCO ? Le comportement des fonctionnaires internationaux lors du retrait des États-Unis de l'organisation (1983-1984) », *Cultures et Conflits*, n° 78/2010, p. 122.

États caribéens ou latino-américains, nous pourrions également citer le retrait progressif, suite au précédent de l'Australie en 1998 de l'Onudi, ou encore de déclarations communes de pays arabes lorsqu'ils adhèrent à une organisation internationale, soulignant qu'une telle action ne signifie pas reconnaissance d'Israël pourtant membre de celle-ci<sup>59</sup>.

### ***Les conséquences du retrait d'une organisation internationale***

Le retrait d'une organisation internationale produit des conséquences multiples, qu'elles soient juridiques, politiques ou économiques.

24 Les conséquences d'un retrait d'une organisation internationale sont d'abord d'ordre juridique et interne. Logiquement, le pays ayant manifesté une telle volonté ne pourra plus, en principe, participer à la vie normale de l'organisation ou aux prises de décisions. Dans ce cas, les États ayant mis un terme à leur participation au sein de l'organisation devront, s'ils souhaitent continuer à se tenir informer des évolutions prises, ouvrir une représentation permanente. Dans certains cas, des mesures facilitant les relations ont été prises, notamment par l'Unesco suite au retrait étatsunien de 1984<sup>60</sup>. D'autres mécanismes peuvent éventuellement également être mobilisés afin de faciliter les canaux de discussion, particulièrement ceux qui permettent l'invitation de certains États non membres à des organes particuliers des institutions internationales, à l'image de l'article 69 de la Charte des Nations unies<sup>61</sup> ou encore de l'article 72, paragraphe 1 du règlement intérieur de l'Ecosoc qui reprend des dispositions similaires.

---

<sup>59</sup> Ce fut notamment le cas du Maroc et de la Syrie lors de leur adhésion à la Convention de Vienne sur le droit des traités.

<sup>60</sup> Voir notamment la Résolution de l'assemblée générale de l'Unesco 23C/Résolution 0.9, partie I, « Actes de la conférence générale, 23<sup>e</sup> session », Sofia, 1985, volume I, résolutions page 19, facilitant l'obtention du statut d'observateur pour les États s'étant retirés, cité par Marie-Claude Dock, « Le retrait des États membres des organisations internationales de la famille des Nations unies », in *Annuaire français de droit international*, vol. 40, 1994, p. 114.

<sup>61</sup> Article 69 de la Charte des Nations unies : « Le Conseil économique et social, lorsqu'il examine une question qui intéresse particulièrement un Membre de l'Organisation, convie celui-ci à participer, sans droit de vote, à ses délibérations. »

## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

Du point de vue matériel, les États manifestant une volonté de sortie d'une organisation internationale peuvent toujours se voir liés par des engagements antérieurs à leur dénonciation d'un traité. Il s'agit là de garanties destinées à assurer une continuité et une stabilité du droit international. C'est le sens général de l'article 70 de la Convention de Vienne qui se retrouve dans plusieurs organisations internationales et notamment dans celles relatives aux droits de l'homme, comme la Convention américaine des droits de l'homme<sup>62</sup>, à l'énergie atomique avec l'article XVIII (e) du statut de l'AIEA, ou encore à la détermination des frontières maritimes avec la Convention de Montego Bay des Nations unies sur le droit de la mer<sup>63</sup>.

Le retrait des organisations internationales financières obéit à des conditions particulières découlant de leur nature. Dans le cas du FMI, par exemple, une telle velléité induit un règlement préalable des créances existantes, il est loisible de penser qu'une sortie de l'Organisation mondiale du commerce induirait automatiquement un retour des droits de douane pour le pays cessant sa participation. La BIRD, elle, introduit un mécanisme de retrait par ricochet. Ainsi, au titre de l'article VI du Statut de la BIRD, tout État membre cessant d'être membre du FMI impliquera un retrait de la banque, c'est la situation qui a prévalu suite à l'exclusion du fonds de la Tchécoslovaquie dans le milieu des années 1950.

Dans certains cas, le retrait d'un État d'une organisation internationale peut en compromettre l'existence, la représentativité ou même la pertinence. Le retrait de la Jamaïque en 1962 de la Fédération des petites Antilles ainsi entraîné sa disparition, tandis que le départ en 2006 du Venezuela de la Communauté andine des nations, dans l'objectif de rejoindre le Mercosur a *in fine* atteint la représentativité de la CAN<sup>64</sup>. Le retrait du Traité de Non-Prolifération de la Corée du Nord de 1997, au-delà des débats relatifs à sa légalité, menace *in fine* l'objet même de celui-ci. Certaines organisations, à l'image du Marché commun de l'Afrique australe soulignent à cet

25

---

<sup>62</sup> Pacte de San Jose, article 78, al.2.

<sup>63</sup> Convention sur le droit de la mer des Nations unies, article 317, al. 2.

<sup>64</sup> Voir à ce propos Sabrina Cuendet, « La qualité de membre : acquisition, évolution, perte », in Evelyne Lagrange, Jean-Marc Sorel, *Traité de Droit des organisations internationales* (dir), LGDJ, Paris, 2013, p. 309.

égard clairement que les obligations d'un État « restent valables après le retrait d'un État membre »<sup>65</sup>.

Les deux dernières conséquences qui peuvent découler du retrait d'un État membre ont trait aux contributions financières payées par l'État membre précédemment à son retrait ainsi qu'au statut des fonctionnaires de l'organisation.

Pour les contributions financières, c'est la date à partir de laquelle le retrait devient effectif qui doit être prise en compte pour libérer l'État de ses obligations contributives. Cette solution générale est expressément explicitée pour l'Union universelle des postes<sup>66</sup> et est utilisée pour la plupart des organisations comportant une clause de retrait. L'article 10 de la Charte de la francophonie donne à cet égard une indication expresse, puisqu'il souligne qu'un État membre souhaitant dénoncer son engagement « demeure tenu d'acquitter le montant total des contributions dont il est redevable ».

26

Il convient enfin d'évoquer brièvement le statut des fonctionnaires internationaux postérieurement au retrait de leur État. S'il semble évident qu'un État membre ayant exercé son droit de retrait perd son contingent réservé de recrutement de personnels au sein de l'organisation, il est nécessaire de souligner que la Charte des Nations unies, et particulièrement son article 105, protège l'indépendance des fonctionnaires internationaux. Le critère de la nationalité ne doit, à ce titre, jouer que lors du recrutement des fonctionnaires.

Toutes ces conséquences découlent des principes de bonne foi et de respect de continuité des engagements internationaux de l'État. Si une marge de liberté leur permet de se retirer de leurs engagements, ils doivent exercer ce droit en respectant celui des autres membres de l'organisation.

### ***Le cas particulier de l'Union européenne***

L'Union européenne n'a pas, pendant longtemps, bénéficié d'une disposition permettant un éventuel retrait. Cette absence n'a néanmoins pas empêché le Royaume-Uni d'organiser un référendum sur son maintien dans la CEE en 1975, ni le processus ayant mené

---

<sup>65</sup> Traité COMESA, article 191, paragraphe 3.

<sup>66</sup> Constitution de l'UPU, article 146, al. 1.

## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

en 1982 au retrait de celle-ci du Groenland, devenu autonome du Danemark.

C'est d'abord dans le projet de Traité constitutionnel européen (TCE), à l'article I-60, qu'une telle disposition fut prévue. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, c'est l'article 50 du TUE qui organise cette possibilité, initiée pour la première fois par le Royaume-Uni.

Cette clause est relativement classique au regard du droit public international, puisqu'elle implique une notification auprès du Conseil européen ainsi qu'un délai de deux ans, prorogeable, pour parvenir à un retrait effectif. Au vu des spécificités de l'intégration européenne, une procédure d'accord est instituée, devant ensuite recevoir l'aval du Parlement européen au travers d'un vote à la majorité qualifiée. Les développements actuels démontrent non seulement les difficultés concrètes vis-à-vis de la réalisation d'un tel accord, mais également sa portée politique forte.

Deux remarques brèves peuvent être formulées à l'égard de l'innovation qu'a constituée, pour l'UE, l'introduction d'un tel article.

Tout d'abord, cette procédure relève d'un fonctionnement renforçant le caractère intergouvernemental de l'Union par rapport à la méthode dite communautaire. Ce sont les États membres et non pas la Commission qui jouent un rôle de premier plan, même si cette dernière est appelée, en vertu de l'article 218, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à apporter des recommandations au Conseil. Cette approche procédurale ne semble néanmoins pas résister, actuellement, à la technicité des négociations engagées entre l'Union et le gouvernement du Royaume-Uni, où la Commission aura un rôle direct d'assistance à jouer.

Ensuite, affirmer que les dispositions de l'article 50 renforcent le rôle institutionnel des États permet de clarifier l'appréciation juridique de l'UE qui est parfois qualifiée, selon la formule de Jacques Delors, « d'objet politique non identifié », ou d'objet juridique « *Suis Generis* ». Son haut degré d'intégration, la primauté<sup>67</sup> et l'effet direct<sup>68</sup> dont bénéficie son droit dérivé en font une organisation

---

<sup>67</sup> CJCE, 5 février 1963, Van Gend en Loos, Aff.26/62, Rec. I- 00003.

<sup>68</sup> CJCE, 15 juillet 1964, Costa c/Enel, Aff. 6/64, Rec. I- 01141.

internationale particulière et fondamentalement différente des autres. Avec l'introduction d'un droit de retrait, les débats afférant à la nature de l'UE, et notamment à un possible projet d'État fédéral, s'éclairent sous un jour nouveau. Le professeur Blumann souligne particulièrement combien cette dernière perspective peut désormais être écartée puisque, dans ces constructions juridiques, « les États membres ont définitivement aliéné leur souveraineté internationale et ils ne peuvent donc pas la récupérer sauf acte de force »<sup>69</sup>.

L'introduction de l'article 50 dans le droit primaire de l'Union européenne, sans enlever les caractéristiques propres à cette institution, y introduit néanmoins certaines des caractéristiques fondamentales organisations internationales, protégeant la marge de manœuvre résiduelle propre à la souveraineté étatique.

### Éléments conclusifs

28 Au cœur de l'actualité, le retrait des États des organisations internationales implique autant des éléments juridiques que de politique étrangère. D'un point de vue général, il se cristallise dans une dialectique entre souveraineté et obligations résultant du droit international public. Lorsqu'il est possible, les actes fondateurs de ces institutions organisent les velléités de cessation de participation des États parties.

Un tel dispositif engage à trouver un certain équilibre entre la recherche de stabilité de l'ordre public international et la flexibilité nécessaire aux ambitions et aux choix stratégiques des nations dans leurs engagements mondiaux.

---

<sup>69</sup> Claude Blumann : « L'apport du droit de retrait à la qualification juridique de l'Union européenne », in Jean-Claude Aslet, Hélène Ruiz Fabri, Cahira Boutayeb et Stéphane Rodrigues, Pedone (dir.), *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, L'Union européenne : Union de droit, Union des droits*, Pedone, Paris, 2010, p. 59.

## COMMENT SORT-ON DES TRAITÉS ?

### **Résumé:**

La présente contribution a pour objectif de comprendre les fondements, les conditions et les conséquences du retrait des organisations internationales. Une telle pratique se situe au point d'équilibre entre respect de la souveraineté des États et impératifs du droit international. Même lorsque les traités prévoient une possible cessation de participation, celle-ci ne peut être régulièrement effectuée que suite au respect d'un certain nombre de conditions. Le retrait d'une organisation internationale implique enfin des conséquences juridiques, financières et politiques.

