



Amendements à l'article 73 de la Constitution : étude de la situation juridique concernant l'entrée en vigueur des amendements

Rapport du Directeur général

A sa cent unième session, le Conseil exécutif a décidé de différer l'examen du projet d'amendement à l'article 73 de la Constitution proposé par le groupe spécial sur l'examen de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé afin de faciliter l'entrée en vigueur des amendements, et a demandé que soit réalisée une étude sur les conditions qui prévalent dans d'autres organisations du système des Nations Unies. Le présent rapport analyse brièvement ces conditions et propose des solutions qui pourraient être appliquées à l'OMS.

1. A sa cent unième session, le Conseil exécutif a examiné le rapport du groupe spécial sur l'examen de la Constitution de l'OMS.¹ Le groupe spécial a proposé une révision de l'article 73 relatif aux amendements à la Constitution afin de raccourcir le délai souvent long qui sépare l'adoption d'un projet d'amendement par l'Assemblée de la Santé et son entrée en vigueur qui devient effective lors du dépôt, entre les mains du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, d'instruments d'acceptation par les deux tiers des Etats Membres de l'OMS. Dans sa décision EB101(2), le Conseil a décidé de différer l'examen du projet d'amendement à l'article 73, et a demandé au Directeur général de lui présenter, à sa cent deuxième session, une étude des dispositions juridiques qui régissent l'entrée en vigueur des amendements dans d'autres organisations du système des Nations Unies, et de proposer des solutions conformes au droit international pour accélérer l'entrée en vigueur des amendements à la Constitution de l'OMS.

SITUATION DANS D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

2. On trouvera dans les paragraphes qui suivent une brève analyse des textes relatifs aux amendements aux constitutions de plusieurs institutions spécialisées et organisations du système des Nations Unies. Les conditions énoncées dans ces documents constitutionnels peuvent être classées en deux catégories : vote par l'organe directeur suivi d'une acceptation ou vote par l'organe directeur non suivi d'une acceptation.

¹ Document EB101/1998/REC/1, annexe 3.

Vote de l'organe directeur sous réserve de l'acceptation ultérieure de tous les amendements

3. La constitution de la plupart des organisations stipule qu'un amendement doit être adopté par l'organe directeur et ensuite accepté par notification des Etats Membres. Parmi les organisations qui ont été étudiées, ces conditions sont notamment énoncées dans la Charte des Nations Unies ainsi que dans les constitutions de l'OMS, de l'OIT, de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (Banque mondiale), du Fonds monétaire international (FMI), de l'OACI, de l'OMPI, de l'ONUDI et de l'OMI.

4. Toutefois, les conditions varient pour ce qui concerne le type de majorité requise pour l'adoption d'un projet d'amendement par l'organe directeur et le pourcentage d'Etats Membres par lesquels l'amendement doit être accepté afin d'entrer en vigueur. La plupart des constitutions requièrent un vote de l'organe directeur à la majorité des deux tiers (des suffrages exprimés, dans le cas de l'OMS, de l'OACI et de l'OMI, et de la totalité des Membres, dans le cas des Nations Unies, de l'OIT et de l'ONUDI), encore que certaines requièrent uniquement une majorité simple (des suffrages exprimés à la Banque mondiale, au FMI et à l'OMPI). Le pourcentage des Etats Membres par lesquels doit être accepté l'amendement peut être : i) les deux tiers des Etats Membres pour tous les amendements (Nations Unies, OMS, OACI, OMI), ii) les deux tiers des Etats Membres pour certains types d'amendements et les trois quarts pour d'autres (ONUDI¹), iii) les trois quarts des Etats Membres pour tous les types d'amendements (OMPI), ou iv) d'autres pourcentages assortis de conditions spécifiques. (La Banque mondiale et le Fonds monétaire international requièrent l'acceptation par au moins les trois cinquièmes des Membres disposant de 85 % du total des voix attribuées² et, dans certains cas, l'acceptation par la totalité des Membres.³ L'OIT requiert l'acceptation par les deux tiers des Etats Membres, dont cinq des dix Membres représentés au Conseil d'administration en qualité de "Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable".)

Un vote de l'organe directeur suffit pour la totalité ou certains des amendements

5. Les constitutions de certaines organisations stipulent qu'un vote de l'organe directeur est suffisant pour au moins une certaine catégorie d'amendements. Cette situation prévaut à l'OPS, à la FAO, à l'UNESCO et à l'OMM. La plupart des organisations de ce groupe (FAO, UNESCO et OMM) établissent une distinction entre les amendements qui entraînent des obligations nouvelles pour les Etats Membres (l'UNESCO englobe aussi dans cette catégorie les amendements entraînant des modifications fondamentales des buts de l'Organisation) et ceux qui ne le font pas. Les amendements de la première catégorie doivent ensuite être acceptés par les deux tiers des Etats Membres, alors que l'entrée en vigueur des amendements de la deuxième catégorie ne requiert qu'un vote à la majorité des deux tiers (des Membres présents et votants dans le cas de la FAO et de l'UNESCO et de la totalité des Membres dans le cas de l'OMM). C'est l'organe directeur qui détermine si un amendement entraîne ou non de nouvelles obligations.

6. La FAO applique une condition supplémentaire, à savoir que les amendements qui créent des obligations nouvelles n'entrent en vigueur que pour les Etats Membres qui les acceptent. Dans la mesure où il en résulte des obligations différentes selon les Etats Membres, cette solution ne se prêterait sans doute pas aux amendements qui concernent la structure d'une organisation (une seule et même structure devant normalement être appliquée à tous les Etats Membres). L'UNESCO et l'OMM n'ont pas cette clause supplémentaire; une fois obtenu le pourcentage requis d'acceptations, l'amendement est applicable à la totalité des Etats Membres (ce qui est la norme pour toutes les constitutions des organisations énumérées au paragraphe 3 ci-dessus).

¹ Doivent être acceptés par les trois quarts des Etats Membres les amendements qui concernent le droit de retrait, la composition et les fonctions du Conseil du Développement industriel et du Comité du Programme et du Budget, la structure et l'adoption du budget et l'adoption des amendements à la Constitution.

² La Banque mondiale et le FMI disposent d'un système de pondération des voix.

³ Trois types d'amendements sont spécifiés pour chaque organisation, au sujet du droit de retrait, et deux types différents d'amendements qui concernent des questions financières propres au fonctionnement de la Banque mondiale et du FMI.

7. L'OPS ne subordonne l'entrée en vigueur d'aucun type d'amendement à aucune acceptation ultérieure. L'amendement doit seulement être adopté par un vote à la majorité des deux tiers de tous les Etats Membres de l'Organisation.

SOLUTIONS QUI POURRAIENT ETRE APPLIQUEES A L'OMS

8. Certaines des dispositions constitutionnelles citées plus haut ont été élaborées en fonction des caractéristiques particulières de l'organisation concernée. Il est donc difficile d'établir dans tous les cas des parallèles applicables à la Constitution de l'OMS. L'analyse ci-dessus permet néanmoins de dégager un certain nombre de possibilités qui pourraient être appliquées à la Constitution de l'OMS.

Statu quo

9. Il ressort clairement de l'étude ci-dessus que la majorité des organisations appliquent une procédure en deux étapes pour l'entrée en vigueur des amendements analogues aux amendements visés dans le texte actuel de l'article 73 de la Constitution.

Entrée en vigueur des amendements décidée uniquement par l'organe directeur

10. A l'autre extrême, il pourrait être admis que des amendements peuvent être apportés à la Constitution sans devoir être acceptés par la suite, soit dans tous les cas comme à l'OPS, soit dans certains cas seulement comme à la FAO, à l'UNESCO et à l'OMM. Dans certains cas, on pourrait appliquer le modèle en vigueur à l'UNESCO, selon lequel les amendements créant des obligations nouvelles et changeant la nature fondamentale de l'organisation doivent être acceptés, mais tous les autres entrent en vigueur à la suite d'un vote de l'organe directeur. Au besoin, les catégories d'amendements exigeant une acceptation ultérieure pourraient être modifiées ou des catégories supplémentaires pourraient être créées.

Réduire le pourcentage d'acceptations requises pour l'entrée en vigueur des amendements

11. Bien qu'aucune des constitutions étudiées ne prévoie expressément un pourcentage d'acceptations inférieur aux deux tiers, il n'existe pas de principe juridique empêchant l'application d'un pourcentage plus faible, par exemple une majorité simple des Membres. S'il était admis que seule une majorité simple d'acceptations est requise, la procédure d'entrée en vigueur serait normalement plus rapide et l'on conserverait en même temps le principe fondamental selon lequel les actes d'une organisation doivent refléter la volonté d'au moins la majorité de ses Membres.

Augmenter la majorité requise pour l'adoption et réduire le pourcentage d'acceptations ultérieures

12. S'il était jugé souhaitable de veiller à ce que la Constitution de l'OMS ne soit amendée que dans les cas où cela reflète la volonté d'une majorité *substantielle* des Membres et d'accélérer la procédure d'entrée en vigueur des amendements, il serait possible d'accroître la majorité requise lors du vote au sein de l'organe directeur – la porter à trois quarts par exemple –, et de réduire le pourcentage des acceptations requises par la suite.

ACTION DU CONSEIL EXECUTIF

13. Si le Conseil estime qu'il n'est pas acceptable de maintenir le statu quo et rejette la proposition du groupe spécial, il souhaitera peut-être envisager de recommander à l'Assemblée de la Santé l'une des autres solutions proposées ci-dessus ou une combinaison de ces solutions. Aux fins de la discussion, on trouvera présentée ci-dessous une proposition qui combine différents aspects de ces solutions, le but étant de veiller à ce que les amendements n'entrent en vigueur que lorsqu'ils reflètent la volonté d'une majorité substantielle des Membres tout en réduisant le risque de délais trop importants avant leur entrée en vigueur (en particulier dans le cas des amendements qui ne font l'objet d'aucune controverse).

- Si un projet d'amendement est adopté par les trois quarts des Membres de l'Assemblée de la Santé et ne concerne pas de modification des buts de l'Organisation et/ou telle autre catégorie d'amendements qui pourra être fixée, il entrera en vigueur immédiatement.
- Si un projet d'amendement est adopté par les trois quarts (des Membres présents et votants) de l'Assemblée de la Santé, il entrera en vigueur après avoir été accepté par la majorité des Etats Membres.
- Si un projet d'amendement est adopté par les deux tiers (des Membres présents et votants) de l'Assemblée de la Santé, il entrera en vigueur après avoir été accepté par les deux tiers des Etats Membres.

14. S'il appuie cette proposition, le Conseil voudra peut-être demander au Directeur général d'établir un projet de texte intégrant la proposition et tenant compte des vues exprimées par le Conseil. Ce texte pourrait être soumis par le Directeur général à la Cinquante-Deuxième Assemblée mondiale de la Santé.

15. Il est recommandé que soit maintenu le délai de six mois fixé pour la notification de tous les projets d'amendements à la Constitution qui est mentionné dans le texte actuel de l'article 73 et est généralement évoqué dans la constitution de la plupart des autres organisations.

= = =