

## Chapitre II - La condition juridique des Organisations Internationales

### Section I - La participation aux Organisations internationales.

La notion de participation a deux aspects: elle suppose qu'elle ait un début, elle suppose aussi qu'elle puisse avoir une fin.

Ainsi que nous allons le voir la participation aux OI est volontaire et doit être conforme aux règles posées par la convention de base de l'organisation. Elle peut cesser soit par décision de retrait, soit par une exclusion sanctionnant un changement d'état soit de graves manquements aux obligations incombant aux Etats membres.

### Paragraphe I - Les conditions de la participation aux organisations internationales.

#### A- Le principe:

*En règle générale* la participation en qualité de membre à une Organisation internationale est réservée aux Etats, au sens du Droit International.

C'est ce que traduit la [Convention de Vienne sur le droit des traités](#), du 23 mai 1969, lorsqu'elle qualifie, en son article 2 §1, i), les organisations internationales d'"*intergouvernementales*".

*On peut observer toutefois* que des entités politiques, qui n'étaient pas souveraines, ont pu être admises comme membre lors de la constitution d'organisations internationales universelles.

#### *Exemples:*

- SDN = Dominions; l'art. 1 § 2 du [pacte de la SDN](#) disposait que pouvait devenir membre de la société "*tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement*".

-ONU = Philippines, Ukraine, Biélorussie.

#### Problème des micro-Etats (Renvoi partiel).

Certains participent à des OI universelles; Monaco (1,9 km<sup>2</sup>) rentre à l'ONU en 1993. Saint Marin (60 km<sup>2</sup>) admis en 1992; Lichtenstein (160 km<sup>2</sup>) admis en 1990.

D'autres participent à des OI techniques: Tonga (timbres postes = 8% du revenu) font parties de l'UPU.

Le problème a été discuté dans la perspective de l'octroi de l'indépendance à des territoires exigus et peu peuplés, dans le cadre de l'ONU, mais des Etats peu étendus et peu peuplés font partie de l'ONU.

**Exemples:** - [Saint-Kitts et Névis](#) (261 km<sup>2</sup>), 50 000 hts ONU depuis 1983.

### **Propositions:**

- regroupement d'Etats= 1 membre de l'OI.
- statut d'Etat associé avec droit de vote limité;
- pondération des voies.

### **B- Situations particulières réservées aux Etats non membres.**

Nous en retiendrons trois.

**1-** Les Etats non membres peuvent être représentés par des observateurs (=participation sans droit de vote) dont le statut légal est défini sur une base multilatérale complété par voie de négociations bilatérales avec l'Etat du siège.

**2-** On note une tendance à admettre des observateurs des mouvements de libération.

**Exemple:** OLP à l'ONU [res.3237 \(XXIX\) en 1974](#), SWAPO

**3-** Les OI peuvent également être représentées par des observateurs auprès d'autres OI, ou en être membre à part entière.

**Exemple:** CE à l'OMC. CE membre de la BERD. CE admise à la FAO en décembre 1991.

**Observation:** On remarquera que la Croix rouge, ONG, a obtenue le [16 octobre 1990 \(Res 45/6\)](#) le statut d'observateur à l'ONU.

## **C- Les procédures d'acquisition de la qualité de membre d'une Organisation internationale.**

Nous distinguerons à cet égard entre les membres originaires et les membres admis.

### **a) Les membres originaires.**

La participation à une OI peut résulter de la signature et de la ratification de la charte constitutive qui donne au signataire la qualité de membre originaire.

Les membres originaires auront parfois des prérogatives spéciales, mais en général cette qualité n'aura pas d'incidence réelle sur le statut de membres.

**Exemple:** Art. 7 [OPEP](#) du 14 septembre 1960, exige l'unanimité des membres originaires (=Venezuela, Iran, Irak, Koweït, Arabie Séoudite) pour l'admission d'un nouveau membre.

### **b) Les membres admis.**

#### **• Idee générale:**

L'admission de nouveaux membres se fait suivant une procédure fixée par la constitution de l'OI.

\* *Elle dépend de l'extension géographique de l'organisation (universelle, régionale) de la nature des objectifs poursuivis et des engagements pris (politique, technique : OPEP, OMCI etc.).*

#### **Exemple:**

Art. 49 du traité CE: "*Tout Etat européen peut demander à devenir membre de l'Union . Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le compose*".

Problème: Européen jusqu'où? Demande d'adhésion de la Turquie et du Maroc en 1987, des pays de l'Est. CF. coup de frein annoncé par l'Union Européenne en novembre 1998 à la politique d'élargissement.

\* *En règle générale, que des conditions soient ou non requises suivant la Charte constitutive, la procédure d'admission implique une appréciation politique de la candidature par un ou plusieurs organes de l'organisation.*

**Exemple:** Art. 4 de la Charte des NU:

"1- Peuvent devenir membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire.

"2- L'Admission comme Membre des Nations Unies de tout Etat remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité".

**Problème:** Admission des micro Etats. Ex: [Palau](#), 260 îles pour 500 km<sup>2</sup>.

- Modalités pratiques.

Il faudra distinguer à cet égard selon qu'il s'agira d'organisations régionales ou d'organisations à vocation universelle.

### 1- Organisations régionales.

Nos observations s'organiseront autour de cinq points.

\* Dans beaucoup d'organisations régionales l'admission suppose l'accord unanime des membres.

**Exemples:**

- Convention de Belgrade relative à la navigation sur le Danube, du 18 août 1948.
- Art. 10 du [traité de l'Atlantique Nord \(OTAN\)](#), du 4 avril 1949.
- Art. 49 du traité CE..

\* Dans certains cas, la décision sera prise à la majorité.

**Exemples:**

- Art. 20 c) du [Statut du Conseil de l'Europe](#), du 5 mai 1949. Majorité des 2/3.
- Art. 7 de la [Charte de l'OEA](#), amendée à Buenos Aires, le 27 février 1967.

\* Dans tous les cas il s'agira :

Soit d'une "**invitation**" adressée à l'Etat en cause,

**Exemples:**

- Art. 10, [OTAN](#), 4 avril 1949.
- Art. 2, [Conseil de l'Europe](#), 5 mai 1949.

Soit d'une **décision sur la demande** que l'Etat aura présenté à l'Organisation Internationale.

**Exemples:**

- Elargissements successifs de la CEE: GB (1973), Irlande (1973), Danemark (1973), Espagne (1986), Autriche (1995) Finlande (1995)

-Candidatures à l'UE: Chypre, Malte, Turquie, Pologne, Hongrie etc...

\* *Il est possible qu'à cette occasion certaines modifications du texte de l'acte constitutif de l'OI puissent être opérées pour tenir compte de la participation du nouvel Etat ( ne serait-ce par exemple que pour actualiser les pondérations dans le système de vote).*

**Exemple:**

Art. 49 du traité CE qui dispose:" *Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives*".

\* *De manière générale, l'Etat qui sollicite l'admission doit prendre les engagements nécessaires pour être lié par l'acte constitutif. Parfois une demande suffit, parfois un accord formel est requis.*

**Exemple:** Art. 49 du traité CE..

## **2- Organisations à vocation universelle.**

Une distinction pourra être opérée entre organisations à caractère technique et organisations politiques.

\* *Pour les organisations à caractère technique:*

-Parfois admission automatique pour les membres des NU qui en font la demande.

**Exemples:**

- Union postale Universelle.

- Art. 1 § 3 de la constitution de l'[OIT](#)

- Dans les autres cas, un ou deux organes sont appelés à se prononcer à la majorité qualifiée ou à la majorité simple .

**Exemples:** Majorité simple OMS; majorité des 2/3 OMI pour les non membres de l'ONU.

*\* Pour les organisations politiques:*

Certaines conditions concernant les caractères et l'organisation de l'Etat qui pose sa candidature seront fixées dans l'acte constitutif. Elles feront alors l'objet d'une vérification. C'est ce que l'on retrouve dans l'art. 4 de la Charte ONU lorsque l'on y lit : "...et au jugement de l'organisation sont capables de les remplir et disposés à le faire".

**Observation:** On remarquera que pour l'ONU l'usage du droit de veto des membres permanents du Conseil de Sécurité a pour effet de subordonner l'admission des Etats à l'accord de ceux-ci.

## **Paragraphe II - La fin de la participation aux Organisations Internationales.**

La qualité de membre d'une OI peut se perdre pour des raisons qui tiendront aux circonstances de la vie politique internationale ou à la suite d'une manifestation de volonté venant soit de l'Etat membre , soit de l'OI elle même.

### **A- Perte de la qualité de membre d'une OI à la suite d'un changement du contexte politique.**

- On se trouve alors dans le cas de figure où l'intervention de faits va avoir une incidence sur la nature même de l'organisation et les rapports qu'elle suppose entre ses Etats membres.

**Exemples:**

- Un Etat membre d'une organisation militaire de défense (OTAN) adopte un statut de neutralité.
- Extinction de la personnalité internationale d'un Etat à la suite de la création d'un Etat fédéral ou d'une fusion .

**Observation:**

La fusion dans la [République Arabe Unie \(RAU\)](#) de l'Egypte et de la Syrie (de 1958 à 1961), tous deux membres de l'ONU, n'a pas donné lieu en fait à une procédure d'admission ni en 1958 ni en 1961.

- On pourra peut être rattacher à cette situation l'"Exclusion" de l'ONU de la République fédérale de Yougoslavie , le 22 septembre 1992, au motif que la République Fédérale de Yougoslavie (Serbie et Montenegro) ne pouvait prétendre assurer automatiquement la continuité de l'ancienne République Fédérative Socialiste de Yougoslavie en tant que membre de l'organisation des Nations Unies

## B- Perte de la qualité de membre d'une OI à la suite d'une manifestation de volonté de l'Etat ou de l'OI.

### a) Le retrait:

Le retrait volontaire est un acte unilatéral de l'Etat membre qui veut sortir de l'Organisation et cesser d'être lié par l'acte constitutif.

#### *Exemples:*

- USA se sont retirés de l'OIT en 1977 pour y revenir en 1982;
- USA se sont retirés de l'UNESCO en 1984 pour y revenir en 1995.

- *Le retrait est parfois règlementé conventionnellement* en vue de ménager par un délai de préavis une période de transition : aussi bien pour les obligations assumées qu'en ce qui concerne les conséquences financières (contributions).

#### *Exemples:*

- Art. 7 [Conseil de l'Europe](#) : fin de l'année financière si notification dans les 9 premiers mois, sinon fin de l'année suivante.
- Art. 13 [OTAN](#), après 20 ans, délai d'un an.

- *Certaines conventions de base ne contiennent aucune disposition sur le retrait.* Dans le silence des textes, à défaut d'une autorisation des autres Etats membres, un doute subsiste quant à l'existence d'un tel droit.

-> Pour les soviétiques: droit inhérent à la souveraineté de l'Etat.

-> Dans le cadre de l'ONU il apparaît que la Conférence de San Francisco (travaux préparatoires) a estimé que le droit de retrait était inhérent à la souveraineté de l'Etat.

-> Dans le cadre communautaire la réponse n'est pas évidente. Les textes sont silencieux.

- *On observera également qu'à défaut de retrait,* il arrive à certains Etats de s'abstenir de participer à une organisation dont ils sont membres.

#### *Exemples:*

- Indonésie de 1965 à 1966 (interprétation a posteriori!)
- Démocraties populaires à l'OMS.

## **b) L'expulsion.**

- *Pour ce qui est du fond:*

L'expulsion est une sanction contre un manquement grave ou persistant à des obligations conventionnelles.

### ***Exemple:***

-En 1954 la Tchécoslovaquie fut formellement exclue du FMI pour avoir refusé de communiquer certains renseignements à l'Organisation.

Un certain nombre de textes pourront être évoqués à ce propos.

- L'art. 16 § 4 du [Pacte de la SDN](#), disposait qu'en cas de violation d'un des engagements résultant du Pacte un membre pouvait être exclu de la société par le vote de tous les autres membres de la société représentés au Conseil. Appliqué à l'URSS en 1939 lors de la guerre contre la Finlande.

- Art. 6 [ONU](#).

- Art. 8 du [Conseil de l'Europe](#).

L'expérience prouve que les organisations hésitent à mettre en oeuvre ces sanctions même sous leur forme la plus anodine.

- *Pour ce qui est de la forme:*

L'expulsion requiert un vote obtenu dans les conditions requises pour les matières les plus importantes.

### ***Exemples:***

- La [Charte de l'ONU](#) (art.6), exige une recommandation du Conseil de Sécurité et une décision de l'Assemblée Générale.

- Au FMI, il faut la majorité des gouverneurs exerçant la majorité des droits de vote.

## **Section II - La structure des Organisations Internationales.**

Nous parlerons , d'une part, des organes des organisations internationales, d'autre part, des différentes personnes qui, à l'intérieur de ces organisations, agissent soit pour le compte des Etats,



soit pour celui de l'organisation elle-même.

## Paragraphe I - Les organes des Organisations Internationales.

### A - Les organes délibérants.

#### a) Approche globale:

En règle générale il existe au moins deux organes délibérants dans chaque OI

- *Dans les organisations régionales*, ces deux organes comprennent en général des représentants de tous les Etats membres. Leur agencement dépendra souvent de la volonté d'offrir la possibilité à l'un d'eux de se réunir plus facilement.

#### *Exemple:*

Organisation des Etats Américains ([OEA](#)), [Charte de Bogota du 30 avril 1948](#), révisée par le Protocole de Buenos Aires du 27 février 1967. 35 Etats membres.

- L'Assemblée générale se réunit tous les ans ( avant 1967/5ans).

- Les Conseils (éco-sociat, éducation) ont des réunions périodiques à l'exception du Conseil Permanent (organe exécutif) qui peut siéger à tout moment.

-La réunion de consultation des ministres des relations extérieures se tient lorsque se présentent des problèmes urgents et d'intérêt commun pour les Etats américains.

Dans chacun de ces organes, les Etats membres sont représentés et disposent d'une voix.

- *Mais le plus souvent*, l'un des organes comprend les représentants de tous les Etats membres, tandis que l'autre aura une composition restreinte et se réunira plus fréquemment.

\* Ses membres sont désignés par l'organe plénier suivant des règles qui auront pour but d'assurer une certaine représentation géographique et un certain équilibre entre les intérêts politiques des participants.

#### *Exemples:*

- [FAO](#), oct. 1945: Conférence = 174 Etats; Conseil = 49 Etats.

- [OMS](#), juin 1946: Assemblée = 191 Etats ; Conseil = 32 Etats.

\* Le droit à un siège permanent est exceptionnel.

**Exemple:** [Conseil de sécurité de l'ONU](#): 5/15.

**Observation:** Mais en fait les plus grandes puissances sont désignées pour siéger dans les conseils restreints. Dans les organisations financières, le Conseil d'administration comprend les Etats souscripteurs des quotes parts les plus élevées du capital .

**Exemples:**

-Conseil des gouverneurs de la [BIRD](#): 5/22.

-Conseil d'Administration du [FMI](#):5/21.

• ***Le rôle respectif de ces organes variera:***

\* Normalement l'organe le plus nombreux a pour fonction d'arrêter la politique générale de l'organisation, de régler les questions financières.

\* L'autre se voit reconnaître des compétences spéciales et définies concernant la mise en oeuvre des décisions de l'Assemblée Plénière, soit des compétences exclusives.

**Exemple:** Responsabilité principale du maintien de la paix attribuée à l'ONU par l'[Art. 24 §1 de la charte des NU](#).  
est confiée au Conseil de Sécurité.

\* On notera qu'au sens strict l'exécution des décisions des organes de l'organisation appartiendra aux Etats, sauf dans les cas où un organe permanent peut en être chargé.

**Exemples:**

-Décisions sur la force d'urgence des Nations Unies sous le contrôle étroit du Conseil de sécurité.

- [Res. CS. 143 du 14 juillet 1960](#) : Congo.

- [Res. CS. 340 du 25 octobre 1973](#) : interposition dans le Sinäi.

## **b) Constitution des organes délibérants.**

C'est dans les organes délibérants des organisations Internationales que s'établit cette collaboration entre Etats qui a été qualifiée de diplomatie multilatérale.

• *En général les personnes qui y siègent:* représentent les Etats sur une base égalitaire mais, on l'a vu ce principe connaît des exceptions ( membres permanents, plus forts souscripteurs,

organes restreints etc...)

On note également des participations autres que celles des Etats: forces politiques ( syndicats à l'OIT), parlementaires ( Assemblée parlementaire de l'[UEO](#), Assemblée parlementaire du Conseil de l' Europe).

- *L'Acte constitutif de l'OI* fixe généralement le nombre de délégués et parfois détermine leur qualification technique.

**Exemple:**

C'est le directeur des services météorologiques qui doit siéger comme délégué principal au Congrès de l'OMM (1878/1951) 181 membres.

Dans certaines organisations, il est prévu que l'organe délibérant sera composé des chefs d'Etat et de gouvernement (OEA, CEAO) ou des ministres (OEA, Conseil de l'Europe), le plus souvent les ministres des affaires étrangères.

**c) Les différentes modalités de vote des organes délibérants.**

Le problème posé par le choix d'une procédure de vote au sein des OI repose sur la nécessité de concilier deux exigences:

*L'une technique:* qui est d'essayer d'éviter les inconvénients de l' application de la règle de l'unanimité (=blocage, impuissance de l'OI) en reconnaissant à chacun un pouvoir de veto.

*L'autre politique:* qui sera celle d'obtenir la participation de la minorité à l'exécution d'une décision majoritaire.

La confrontation des OI à la réalité de ces problèmes les a conduit à avoir recours à des techniques nouvelles telles que des procédures de conciliation, de concertation entre groupes géopolitiques (CNUCED) , groupes de contacts, comités de rédaction, délais de réflexion etc... tendant à éviter les ruptures ou les blocages des institutions.

**• Les aménagements du principe de l'unanimité.**

Ces aménagements tendent tous en fait à essayer de réduire le pouvoir paralysant du principe de l'unanimité au sens strict. On peut ainsi distinguer:

**1- L'unanimité au sens strict:** qui requiert l'accord de tous les membres de l'OI. Cette règle tend aujourd'hui à disparaître.

### **Exemples:**

- Art. 5 du [pacte de la SDN](#) (28 juin 1919) pour décisions de l'Assemblée et du Conseil.
- Art. 8 §4 [UEO](#) (mars 1948).
- Art. 20 [Statut du Conseil de l'Europe](#) (Comité des ministres).
- [OTAN](#), Ligue arabe...

## **2- L'unanimité affirmée, mais limitée dans les faits:**

### **Exemple:**

Droit de veto des 5 permanents du [Conseil de Sécurité](#) de l'ONU; [art.24 de la Charte](#)...Mais abstention, absence et non participation sont sans effet.

Cf. [Avis Consultatif de la CIJ, du 21 juin 1971 sur la Namibie.](#)

## **3- L'unanimité formelle:**

Système dans lequel on évitera l'effet paralysant des abstentions et où l'affirmation finale d'une unanimité aura été obtenue par recherche d'un consensus ou de procédure de non objection.

### **Exemple:**

[AELE \(4/1/1960\)](#)=décision acquise si aucun vote négatif.

## **4- L'unanimité fractionnée:**

Procédure des accords partiels ne liant que les Etats ayant votés la décision.

**Exemples:** [Conseil de l'Europe](#), [OCDE](#).

## **5-L'unanimité concertée:**

Recherche d'un accord unanime pour éviter le blocage des institutions à la suite d'un vote.

### **Exemple:**

Compromis de Luxembourg de janvier 1966 pour la CEE= pour les questions touchant des intérêts très important des Etats.

## **6- L'unanimité inversée:**

### **Exemple:**

Le Conseil de la Communauté ne peut amender une proposition de la Commission qu'à l'unanimité, alors que la majorité suffit pour l'adopter ou la rejeter. C'est ce que prévoit l'art. 250 du traité Communauté européenne..

## • Les modalités du principe majoritaire.

Le système majoritaire apporte une restriction importante à la souveraineté de l'Etat par ce que la délibération sera opposable en tant qu'acte de l'organe aux Etats qui ont émis un acte négatif.

### 1- Les systèmes majoritaires.

En général chaque Etat dispose d'une voix, mais il existe des possibilités de pondération.

#### *Exemple:*

Au Conseil de la Communauté Européenne pour une majorité qualifiée de 62/87,

A, F, I, GB: 10

E: 8;

B, G, PB, P: 5

Au, S: 4

D, Fde, Ir: 3

Lx: 2

La pondération peut reposer sur des bases démographiques, économiques, sur la participation des Etats aux dépenses de l'organisation, ou à l'importance de l'utilisation des services de l'organisation.

*Exemples:* BIRD, FMI, banques régionales de développement.

*Exemple:* Eutelsat (30 juin 1977) 39 Etats. Organisation Européenne de transmission de programmes par satellites.

### 2- Les mécanismes de calcul de majorité:

A côté de la majorité simple, on trouvera:

- Majorité qualifiée: 2/3; 3/4; 9/15 au Conseil de Sécurité; 62/87 au Conseil de la Communauté.

- Double majorité: quantitative et qualitative.

#### *Exemple:*

Accord sur les matières premières à la majorité des participants mais aussi des pays importateurs ou exportateurs.

- Majorité renversée: Technique utilisée par les Communautés européennes en matière budgétaire.

### **Exemple:**

Une proposition de modification du budget sur certains points, présentée par le Parlement, est réputée acceptée si elle n'a pas été rejetée par le Conseil à la majorité qualifiée et pondérée. Art. 272 §5 B) du traité CE.

## **B - Les Organes administratifs.**

Toutes les organisations internationales ont des organes administratifs permanents. Ils agissent sous l'autorité des organes délibérants, pour le compte de la collectivité des Etats groupés dans l'organisation et indépendamment des Etats pris isolément.

Le rôle et la structure des organes administratifs des OI sont naturellement variables. Mais ils ont toujours à assurer le fonctionnement matériel des organes délibérants: secrétariat, traduction, comptes rendus etc...

On ajoutera à cela que:

**1-** Souvent les organes administratifs ont à exécuter, dans le cadre de l'organisation les délibérations. Il peut s'agir aussi de l'exécution de tâches opérationnelles: octroi de prêts; délivrance de brevets etc...

**2-** Si l'on considérait à l'époque de la SDN que l'organisation administrative (Secrétariat) devait être conçue comme devant apporter une simple assistance sans participation aux décisions, il semble que les choses aient connu en ce domaine une certaine évolution.

Dans certaines organisations le chef de l'administration disposera d'un droit d'initiative. Assistant aux délibérations, il pourra faire des déclarations sur les questions en cours d'examen.

### **Exemple:**

Le Secrétaire général de l'ONU peut, en vertu de [l'art.99 de la Charte](#), saisir le Conseil de Sécurité de toute question qui à son avis menace de compromettre le maintien de la paix et de la sécurité internationale.

### **Actualité:**

On rappellera que l'un de motifs de l'opposition des Etats-Unis à la candidature de Boutros Ghali en 1996 était la trop forte dimension politique qu'il avait donné à sa fonction. On soulignera aussi qu'après avoir été élu sur la base d'un retour à une sorte de "modestie administrative", le candidat des Etats-unis, Kofi Annan, se vit reprocher à l'occasion de l'affaire Irakienne, de novembre 1998, un interventionnisme excessif sauvant Saddam Hussein des frappes américaines!

3- Dans les relations extérieures l'OI est normalement représentée par le chef de l'administration et sa personnalité apparaît quelquefois comme un véritable symbole.

**Exemples:**

- Secrétaire général de l'ONU: Kofi Annan;
- Commission Européenne : Romano Prodi;
- Dir. Gen.FMI: M.Khöler;
- Sec.Gen. OUA: Salim Ahmed Salim.

4- Pour ce qui est de la structure de l'organe administratif on rappellera simplement qu'elle est souvent assez complexe.

Elle comprend toujours un chef (secrétaire général ou directeur général) désigné par les organes délibérants, et un certain nombre de fonctionnaires internationaux dont nous reparlerons au paragraphe suivant.

**Exemples:**

- Secrétaire général de ONU (art.97) nommé par AG sur recommandation du Conseil de Sécurité
- Commission Européenne: 20 commissaires, 15 000 fonctionnaires.

## C - Les organes juridictionnels.

Les OI comprennent des organes juridictionnels.

- ***Parmi ceux-ci il faut mettre à part la CIJ:*** prévue par la Charte de NU dont la compétence contentieuse est générale et qui en outre, peut à la demande des organes des NU et des institutions spécialisées, émettre des avis consultatifs.

J'associerais à cette observation la création à Rome le 18 juillet 1998 du [Tribunal pénal international](#), dont l'idée apparaît dès la SDN et a été relayée par l'ONU depuis 1948. En soulignant que le traité n'entrera en vigueur que lorsque 60 Etats l'auront ratifié. Et en ajoutant qu'à ce jour il n'a recueilli que 97 signatures et 7 de ratifications.

- ***Des OI régionales ont créées des juridictions*** dont la compétence peut être plus ou moins étendue:

\* CJI centre américaine, de l' Organisation des Etats centre-Américains (ODECA, charte de San Salvador du 14 octobre 1951).

\* La Cour de Justice des Communautés Européennes.

\* La Cour Arabe de Justice, prévue dans le cadre de la Ligue arabe.

- **La Convention Européenne des droits de l'homme** ( 4 nov.1950) a établi la Cour Européenne des droits de l'homme (art. 38 à 56) dont la compétence est limitée aux affaires concernant l'interprétation et l'application de la convention (art.45). Actuellement 5000 requêtes en attente., 6 ans pour obtenir un verdict!

***On rappellera que:***

Le 3 novembre 1998 est entré en vigueur le protocole 11 qui restructure l'institution et prévoit que désormais tout ressortissant d'un des 40 pays membres du Conseil de l'Europe peut saisir la Cour Européenne des droits de l'homme (=cour unique et permanente)de ce qu'il estime être une violation de la convention. Quatre chambres de 7 juges chacune traiteront les dossiers pour rendre des arrêts qui ne seront définitifs qu'au terme de trois mois (au cours desquels possibilités de saisir la "Grande Chambre" de 17 juges qui pourra rejuger l'affaire/ pas automatique).

Dans sa structure la Cour se rattache aux organes du Conseil de l'Europe.

- ***Des juridictions ont été établies pour donner des garanties*** lorsqu'une organisation a reçu des compétences de contrôle.

\* Agence pour le contrôle des armements dans le cadre de l'UEO.

\* Convention du 20 décembre 1957 sur l'établissement d'un contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire (agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire): tribunal particulier connaissant des réclamations concernant les contrôles de sécurité.

\* La Commission centrale du Rhin constitue une juridiction d'appel pour les décisions rendues par les tribunaux de navigation. Même chose pour la Commission de la Moselle (traité du 27 octobre 1956).

- ***Par ailleurs des résolutions d'organes internationaux*** ont aussi , dans certaines circonstances, créées des juridictions.

\* Tribunal des NU en Libye: lorsqu'a été fixé le sort des colonies italiennes.

\* Tribunaux administratifs des OI: pour les litiges concernant les fonctionnaires des OI (compte tenu de l'immunité de juridiction dont bénéficient les oi sur le territoire des Etats membres): TANU; TAOIT...

\* Tribunal pour les crimes commis dans l'ex Yougoslavie : [Res. n°837 CS du 25 mai 1993 .](#)

\* Tribunal pour les crimes commis au Rwanda: Res. du CS du 8 novembre 1994.



Les membres de ces juridictions sont désignées par un ou plusieurs organes délibérants et ont une situation juridique fixée soit par le statut de la juridiction, soit par l'acte constitutif des OI.

**Exemple:** Juges à la [CIJ: art. 4 à 13 du Statut de la CIJ](#).

## **Paragraphe II - Les personnes agissant dans le cadre des OI**

- Agissent dans le cadre des OI des personnes qui relèvent de deux catégories. Les une agissent pour le compte des Etats, les autres pour le compte des OI. Ces dernières constituent ce que l'on appelle les agents internationaux des OI.
- **Nous ne reviendrons pas ici sur le statut des représentants des Etats auprès des OI.**

Ce statut s'apparente au statut des agents diplomatiques (inviolabilité personnelle, archives, immunité de juridiction, droit d'accès, valise diplomatique). Il est fixé par les constitutions des OI, les accords de siège, les règlements intérieurs, les conventions spéciales conclues à cet effet (Renvoi).

### **Exemples:**

- Art. [105 ONU principe des privilèges et immunités](#).
- Art. [V sect. 15 de l'accord de sièges avec USA du 26 juin 1947](#), prévoit que le représentant permanent aura les mêmes privilèges et immunités que ceux qui sont accordés par les USA aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux.
- Convention de Vienne du 14 mars 1975 sur la représentation des Etats auprès des OI.

- **Pour ce qui est des agents internationaux des OI.**

Un certain nombre de précisions doivent être apportées.

\* Selon la CIJ, dans son avis du 11 avril 1949, dans l'["Affaire Bernadotte"](#), est considéré comme agent international *"toute personne par qui l'organisation agit"*.

Cela impliquera que seront considérés comme agents internationaux: non seulement les fonctionnaires internationaux, mais aussi des contractuels, des personnalités indépendantes qui pourront agir en dehors de tout pouvoir hiérarchique...pour exercer, par exemple, des fonctions d'experts ([Commission du DI](#)), ou juridictionnelles ( membres des tribunaux administratifs, commissions d'arbitrage etc...)

\* Nous nous intéresserons seulement , dans ce cours, à la composante la plus nombreuse de ces agents internationaux qui est celle des fonctionnaires internationaux.

**Exemples:** - CE = 15 000; ONU=33 967.

## **A- Recrutement et cessation de fonctions du fonctionnaire International.**

### **a) Définition du fonctionnaire international (Rappel).**

C'est un agent au service exclusif d'une OI, chargé de fonctions publiques permanentes entraînant un régime juridique particulier de caractère international.

Il se distingue à la fois du représentant d'un Etat et d'un fonctionnaire national, car il n'est pas au service d'un Etat.

Il est au service de la communauté des Etats groupés dans une organisation créée par un accord interétatique et consacre tout son temps à son activité internationale.

### **b) Recrutement et nomination.**

L'intervention des Etats eux mêmes dans la nomination des fonctionnaires Internationaux ne se produit d'une manière directe que pour les fonctionnaires de rang très élevé, les juges des Cours internationales, les Secrétaires généraux des organisations..

Le pouvoir de nomination appartient donc en principe à l'OI ou à son représentant (directeur ou secrétaire général ) malgré certaines tentatives d'ingérence des Etats.

**Exemple:** Art. [101 § 1 ONU](#).

#### **• *Pour ce qui est des conditions:***

A côté des conditions techniques (âge, aptitude physique, compétence, intégrité, loyalisme), on trouvera des conditions de répartition géographique . Combinaison des divers critères, en tenant compte également du taux des contributions financières.

**Exemple:** Art. [101 § 3 ONU](#).

#### **• *Pour ce qui est des procédés:***

Tendance à développer le système du concours (UE), mais aussi recrutement sur titres, tests, entretiens etc...

• ***Pour ce qui est de la nature du lien à l'organisation:***

A l'exception de certaines organisations (UE) où le lien de fonction est de nature statutaire et réglementaire, ce lien est généralement de nature contractuelle.

**Exemple:** Dans le cadre communautaire, Règlement n°31 du 18 décembre 1961

Toutefois, si l'acte d'engagement est contractuel, en fait la condition juridique est mixte (partiellement contractuelle et partiellement réglementaire).

**Exemple:** Le tribunal administratif de l'ONU a considéré que l'engagement contractuel temporaire de durée indéfinie qui existe entre l'organisation et le fonctionnaire s'apparente à la solution statutaire.

c) **Cessation de fonctions:**

En dehors de la mort, de la démission (avec préavis) et de la survenance de la limite d'âge, on quittera ses fonctions au sein de l'OI:

• ***Par survenance du terme du stage ou du contrat:***

-Arrivée du terme du stage sans engagement: pour inadéquation du candidat, changement de la politique du personnel (non ouverture de postes)..

-Le contrat est souvent conclu pour une durée déterminée.

• ***Par licenciement sans caractère disciplinaire:***

-suppression de poste;

-intérêt de l'organisation:

-raison de santé

• ***Par révocation:***

-Service non satisfaisant;

-Faute ,

-Perte des qualités requises;

-Découverte de faits antérieurs à la nomination.

## **B- Droits et obligations du fonctionnaire international.**

### **a) Les droits du fonctionnaire international.**

Le fonctionnaire international perçoit un traitement qui est en général élevé + indemnités + allocations .

-Congés, avantages sociaux ( Caisse de pension ou pécule).

-Protection de l'organisation = fonctionnelle et non diplomatique (pour les actes de la vie privée).

**Exemple:** Dans son jugement n°70 du 11 septembre 1964 le TAOIT a déclaré que cette protection fonctionnelle est fondé sur "*un principe général du droit de la fonction publique internationale*".

-Droit d'association = organismes représentatifs, droit de grève (rarement exercé).

**Exemple:** Fédération des Associations de Fonctionnaires Internationaux.

### **b) Les obligations du fonctionnaire International.**

On peut dire que d'une certaine manière l'article 100 de la Charte NU pose les principes généraux qui définissent le caractère "international" des fonctionnaires des OI lorsqu'il dispose:

*"1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'organisation.*

*"2. Chaque membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire Général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche."*

On y ajoutera que:

**1- Le fonctionnaire international doit accomplir les devoirs de sa charge** et s'y consacrer de manière exclusive.

\* Cela implique notamment une soumission exclusive au chef hiérarchique en dehors de toute ingérence extérieure (= *allégeance à l'égard de l'organisation*).

Les textes prévoient parfois certaines incompatibilités.

**Exemple:**

Art. 17 du [statut de la CIJ](#) prévoit que les membres de la Cour de Justice ne peuvent se livrer à aucune activité professionnelle, exercer les fonctions de conseil et d'avocat.

\* Il aura une obligation de loyalisme à l'égard de l'OI et non à l'égard du gouvernement national (=Indépendance à l'égard de l'Etat).

\* Il sera tenu au secret professionnel, à une obligation de tact et de réserve pour ne pas nuire à l'organisation.

**Exemple:**

On rappellera l'incident , en décembre 1995, qui avait conduit le président de la Commission Européenne, Jacques Santer, à rappeler à l'ordre le commissaire britannique Neil [Kinnock](#) (DG VII) qui avait jugé "irréaliste" le passage à la monnaie unique en 1999.

## **2- Sur le plan politique.**

Le fonctionnaire international reste naturellement le citoyen d'un Etat. Mais il doit s'abstenir de toute activité politique.

**Exemple:**

On rappellera l'attitude adoptée par Jacques [Delors](#), président de la Commission européenne, à l'occasion de la campagne présidentielle française qui avait déclaré qu'il n'annoncerait sa candidature éventuelle qu'en janvier 1995, date de la fin de son mandat européen.

Ainsi qu'en dispose l'art. 17 du statut du personnel de l'ONU (modifié le 9 décembre 1953):" *les fonctionnaires peuvent exercer le droit de vote, mais ils ne peuvent se livrer à aucune activité politique qui soit incompatible avec l'indépendance et l'impartialité qu'exige leur qualité d fonctionnaires internationaux ou qui puisse en faire douter*".

## **3- Par rapport à l' Etat d'origine.**

De leur côté les Etats membres des OI devront respecter le caractère strictement international des fonctions exercées par le personnel des OI et ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Les fonctionnaires internationaux ne seront responsables que devant leur organisation.

## **C - Garanties, privilèges et immunités du fonctionnaire international.**

### **a) Les garanties du fonctionnaire international:**

Les garanties accordées au fonctionnaire international sont destinées à assurer sur le plan professionnel sa sécurité juridique. Elles prendront la forme de garanties administratives et de garanties juridictionnelles.

#### **1- Garanties administratives.**

- **Avant une décision:** procédure contradictoire et intervention d'organismes consultatifs mixtes.
- **Après une décision:** recours administratifs devant un organisme paritaire de recours, éventuellement après la saisine d'un ombudsman (ex: PNUD, OMS).

#### **2- Garanties juridictionnelles:**

- Mise en place de juridictions administratives internationales pour régler le contentieux relatif à la fonction publique internationale: sous forme de tribunal administratif ou commission de recours.

#### ***Exemples:***

- Tribunal administratif de l'OIT;
- Tribunal administratif de l'ONU;

- Contrôle par la CIJ des jugements rendus par le TAOIT et TAONU.

### **b) Privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux.**

#### **1- Fondement et but:**

Selon l'article 105 § 2 de la Charte de l'ONU qui est reproduit dans presque tous les textes constitutifs des OI : *"les fonctionnaires de l'organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'organisation"*.

Les privilèges et immunités sont donc institués dans le seul intérêt de l'OI qui pourra décider de les lever. Ils tendent à assurer l'indépendance de la fonction publique internationale.

Les sources de ces immunités seront dans les constitutions des OI, les accords de sièges, conventions spéciales etc....

## **2- Contenu de ces immunités:**

Ces immunités seront variables selon la nature des actes envisagés et la catégorie de personnel considérée:

- *Actes publics et actes privés* (= immunités fonctionnelles)

Il y aura immunité de juridiction pour les actes accomplis en qualité officielle. Y compris les actes et les écrits.

Par contre, pas d'immunité pour les actes privés ou sans rapport avec l'exercice de ses fonctions officielles (notamment espionnage).

Ce sera au chef de l'administration à laquelle il appartient d'apprécier si l'acte est intervenu dans l'exercice de ses fonctions officielles ou non.

- *Fonctionnaires de rang élevé et autres:*

Seuls les fonctionnaires de rang élevé, leurs conjoints et leurs enfants mineurs jouissent des privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés aux envoyés diplomatiques.

Les autres bénéficieront de facilités d'immigration, de résidence, liberté de circulation, inviolabilité, immunité de juridiction (civile et pénale).

Pour ce qui est des immunités fiscales: elles concernent essentiellement l'imposition des traitements, mais réticence de certains Etats (USA). Généralisation d'une imposition interne aux OI.

## **Section III- La compétence des Organisations Internationales.**

### **Paragraphe I - Définition et caractéristiques de la compétence des OI.**

On peut, au départ, définir ce que l'on appelle les "compétences" des organisations internationales comme les pouvoirs, les moyens d'actions, reconnus aux OI pour leur permettre de remplir leurs fonctions et d'atteindre les buts qui leur sont assignés.

Ceci nous amènera à nous arrêter sur trois notions:

- Le principe de spécialité.
- La théorie des compétences implicites.
- Le principe de subsidiarité.

### **A- Le principe de spécialité.**

Ce principe est fondé sur la conception selon laquelle les OI constituent des moyens de parvenir à la réalisation d'objectifs définis. Il en découle que l'étendue de leur pouvoirs, leur spécificités, ne seront justifiés que par ces objectifs...et ne devront pas dépasser ce qui est nécessaire pour leur réalisation. Il en découlera deux observations.

**1- Les compétences des OI dépendent donc des buts de l'OI et les OI ont des buts différents.**

Elles se distinguent en cela des compétences des Etats dont les fins sont identiques en dépit de la différence de leurs éléments constitutifs.

**2- Les compétences des OI obéissent au principe de spécialité:**

- Une organisation internationale a les seules compétences définies dans sa constitution.

#### ***Exemple:***

Art. 5 du traité CE dispose: " *la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité*".

- On observera que , parfois même, des exclusions contribuent à délimiter cette spécialité.

#### ***Exemple:***

Art1 d) du Statut du Conseil de l'Europe: " *Les questions relatives à la Défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe*".

### **B- Compétences d'attribution et compétences implicites.**



## 1- Les OI exercent généralement des compétences d'attribution.

### *Exemples:*

- [Art. 10 Charte ONU \(Ass. générale\)](#);
- [Art. 39 et ss. Ch.VII \(CI de Sécurité\)](#).

## 2- mais on admet à leur profit des compétences "implicites",

- *Elles peuvent être expressément reconnues par les conventions de base:*

### *Exemples:*

- Art. [22 et 29 charte ONU](#): possibilité pour les organes statutaires de créer des organes subsidiaires.
- Section I, §1 de l'Annexe à l'Accord de New York du 29 juillet 1994 sur la partie XI de la convention de Montego Bay: " *L'autorité est investie des pouvoirs subsidiaires compatibles avec la Convention qui implique nécessairement l'exercice de ces pouvoirs et fonctions quand aux activités menées dans la zone*".

- *Elles peuvent être incluses dans la qualité juridique de ces organisations.* Elles se dégageront:

- Soit des termes mêmes des conventions de base:

### *Exemple:*

- [Avis consultatif sur le Sud Ouest Africain](#) (CIJ, 11 juillet 1950).

- Soit par ce qu'ils se révèleront nécessaires à la réalisation des buts de l'organisation.

### *Exemples:*

- [Avis consultatif dans l'Affaire des dommages subits au service des NU](#) (CIJ, 11 avril 1949): " *selon le DI, l'organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci*".

- CEE: malgré l'article 235 la CJCE a admis l'existence de pouvoirs implicites dans l'**ARRêt A.E.T.E. R.** du 31 mars 1971 (Comc/Conseil aff.22/70 ,rec.263).

- Cour Européenne des droits de l'Homme. [Affaire Lawless \(7 avril 1961\)](#): pouvoirs et caractères inhérents à sa fonction juridictionnelle pour affirmer sa compétence de révision de ses arrêts.

## 3- Toutefois, si le recours à la théorie des pouvoirs implicites permet d'aller au delà de ce que permet

expressément le texte de la constitution de l'OI, il n'autorise pas à se mettre en contradiction avec celui-ci.

Il faut souligner cependant que la limite entre l'interprétation extensive et la contradiction pure et simple n'est parfois pas évidente. Et il en découlera des divergences de vues possibles entre les Etats membres des OI.

### **C - Le principe de subsidiarité.**

Il s'agit d'évoquer ( ou de rappeler) simplement ici une notion qui est apparue en droit communautaire, qui tout en paraissant proche du principe de spécialité , en est quand même assez différent.

Introduit dans le droit communautaire en matière de protection de l'environnement par l'Acte Unique de 1986 , le principe de subsidiarité a été généralisé par le nouvel article 3B (= 5 Amst) inclu dans le traité CE par le traité de Maastricht. Il dispose notamment dans ses §2 & 3:

*" Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire"*

*"L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent Traité".*

Si les notions de spécialité et de subsidiarité peuvent paraître proches, les deux principes n'en sont pas moins distincts et leur application devra être combinée.

Si dans les deux cas le point de départ du raisonnement est la reconnaissance pour l'OI d'une compétence d'attribution, la notion de subsidiarité , selon la lecture que l'on en fait, peut apparaître:

- soit comme un renforcement du principe de spécialité (= lecture favorable aux Etats).
- soit comme une possibilité de dépassement de la notion de spécialité (= lecture favorable à la Communauté). Il s'agit alors de l'affirmation d'une possibilité d'action dans le domaine qui, allant au delà de la compétence exclusive de l'OI, relève normalement de la compétence étatique.

On est alors au delà de la simple notion de pouvoirs implicites induits de la qualité même de l'OI.

Cette double lecture, ou cette double dimension, du principe de subsidiarité a d'ailleurs été soulignée lors du Conseil européen d'Edimbourg, de 1992 où il fut précisé:

*"La subsidiarité est un concept dynamique qui doit être appliqué à la lumière des objectifs énoncés dans le traité. Elle permet d'élargir l'action de la Communauté lorsque les circonstances l'exigent et, inversement, de les restreindre ou de l'interrompre lorsqu'elle n'est plus justifiée."*

On notera en outre que la subsidiarité ne joue que dans les matières qui ne relèvent pas de la "compétence exclusive" de la Communauté...compétence qui n'est pas toujours facile à déterminer et que la CJCE a tendance à interpréter largement.

## **Paragraphe II - Les différents types de compétences des OI.**

Si l'on se place à un point de vue strictement juridique, on pourra distinguer des compétences normatives, quasi-législatives et réglementaires, des compétences de contrôle et des compétences quasi gouvernementales.

### **A- Les compétences normatives des Organisations internationales.**

Elles apparaîtront dans le pouvoir reconnu aux OI de participer, à des degrés divers, à l'élaboration de conventions, de différents types de règlements et de recommandations.

#### **a) L'élaboration de conventions.**

Bien que cette capacité soit généralement reconnue aux OI, on rappellera que celles-ci, n'étant pas des entités souveraines, leur capacité dépendra en fait de leur charte constitutive.

Les OI pourront y participer à des degrés divers et de manière différentes.

**1- Les OI peuvent, tout d'abord, être parties à un traité** et, à ce titre, participer totalement à l'élaboration des normes qui y sont fixées.

Ce sont les traités passés avec les Etats et ceux passés entre organisations.

**Exemple:** bilatéral: Accord d'association CEE-Turquie de 1963.

**Exemples:** multilatéral: Lomé III du 8 décembre 1984, ACP-CEE = 65 Etats.  
Lomé IV du 15 décembre 1989, CE-ACP = 68 Etats.

Accord UE-ACP de Cotonou du 23 juin 2000 qui remplace les accords de Lomé (71 Etats).

**Exemple:** entre organisations:art 310 Communauté Européenne .

On pourra à cet égard faire référence à la *Convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités entre Etats et OI ou entre OI*.

## **2-Les OI peuvent,ensuite, jouer un rôle indirect dans l'élaboration des traités:**

- Soit en prenant l'initiative de convoquer une conférence diplomatique (=sous les auspices de l'OI)

### **Exemples:**

-[Conventions de Genève sur le droit de la mer du 29 avril 1958](#)

-[Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982.](#)

- Soit en élaborant en son sein des conventions.

### **Exemples:**

-Conventions élaborées dans le cadre de l'OIT ou du Conseil de l'Europe.

-[Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée le 5 novembre 1992](#) dans le cadre du conseil de l'Europe.

## **3- Les OI pourront assurer la garde matérielle et la gestion des traités:**

Dépôt, enregistrement, information sur l'état des ratifications etc....On pourra sur ce point faire référence au rôle des secrétariats de la SDN et de l'ONU.

**Exemple:** art.77 (fonction de dépositaire) de la [Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.](#)

**4- On peut signaler en ce domaine la situation particulière de la Communauté Européenne,** pour laquelle la CJCE a reconnue une compétence conventionnelle internationale exclusive au profit de la Communauté (à l'époque CEE) dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité de Rome. Cette compétence pouvant être implicite.

On se référera sur ce point à l'arrêt de la CJCE du 31 mars 1971, aff.22/70, Commission /Conseil, dans l'"*Affaire A.E.T.E.R.*" ( Accord Européen sur les Transports Routiers internationaux).

## ***Les faits:***

Il s'agissait de savoir qui, de la Communauté ou des Etats membres, était compétent pour négocier cet accord dans le cadre de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies. La Cour écarte le principe que la Communauté n'aurait que des compétences expresses. Pour elle l'article 210 du traité : "*la Communauté a la personnalité juridique...*" signifie que, dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec les Etats Tiers, dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité.

## **b) L'élaboration de règlements.**

**1- Les OI vont tout d'abord avoir un pouvoir normatif** en se voyant reconnaître le pouvoir d'établir leur **règlement intérieur**.

Ce pouvoir réglementaire interne s'exercera selon les procédures prévues par les textes constitutifs des OI.

**Exemple:** [art.21 et art.30 de la Charte ONU](#) prévoyant que l'Assemblée Générale et Le Conseil de Sécurité établissent leur règlement intérieur.

**2- Mais les OI pourront se voir reconnaître aussi le pouvoir d'élaborer des règlements relatifs au comportement des Etats.**

- Cette compétence sera relativement exceptionnelle dans les OI classiques de coordination.

### ***Exemples:***

-OACI= sous forme d'annexes à la [convention sur l'aviation civile internationale de Chicago \( 7déc. 1944\)](#).

-OMS= règlements sanitaires (les Etats ne peuvent qu'exprimer leur refus ou impossibilités).

-Autorité du fond des mers sur la Zone, dans la [convention de Montego Bay de 1982](#).

- Elle sera beaucoup plus importante dans les OI à plus forte intégration (de subordination).

**Exemple:** pouvoir réglementaire de la Communauté. art.249 CE. Le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tous les Etats membres.

**c) Enfin les OI auront la possibilité de faire des recommandations qui se présentent généralement sous la forme de résolutions.**

### ***Exemples:***

- art. 249§5 CE
- [art.11 § 1 ONU.](#)

- **La portée juridique des recommandations est parfois prévue** dans la convention de base.

**Exemples:**

- art. 249 § 5 CE = non obligatoire.
- art. 14 CECA = obligatoire but, pas moyens.
- art. 19 § 6 OIT = doivent être soumises aux autorités nationales mais ne deviennent pas obligatoires: fonction d'orientation.

Les recommandations n'ont pas en général de force obligatoire. Ainsi qu'en dispose par exemple de manière fort explicite l'art. 69 de la Charte de l'OACI : "*Aucun Etat contractant ne sera considéré coupable d'infraction à la présente convention s'il manque de mettre ces recommandations à exécution*".

On rapprochera de cette citation la définition que donne Michel Virally de la recommandation : "*résolution d'un organe international adressée à un ou plusieurs destinataires (impliquant) une invitation à adopter un comportement déterminé, action ou abstention*". (par opposition à la décision qui serait une "résolution" à caractère obligatoire).

Il peut arriver néanmoins que dans certains cas que des recommandations puisse avoir un caractère obligatoire. Il importera alors de vérifier si l'on se trouve dans une situation impliquant la reconnaissance de cette force obligatoire.

- **En l'absence de dispositions expresses il faudra ainsi distinguer entre les recommandations d'ordre intérieur de celles qui sont adressées à l'extérieur de l'OI.**

\* Pour ce qui est des recommandations d'ordre intérieur, leur valeur juridique varie suivant la nature des relations existant entre les organes (= organes hiérarchisés ou indépendants).

**Exemple:** ONU: Les recommandations de l'Assemblée générale au Secrétaire Général ou aux organes subsidiaires ont un caractère obligatoire.

\*Pour ce qui est des recommandations d'ordre extérieur, adressées aux Etats on doit distinguer entre:

- Les simples recommandations (ONU) non obligatoires". Elles le deviendront qu'à partir du moment où les Etats les auront acceptées.

**Exemple:** Dans "[L'Affaire du détroit de Corfou](#)", la CIJ, dans son arrêt du 9 avril 1949, a posé le principe qu'à partir du moment où les parties avaient déclarées qu'elles accepteraient les résolutions

du Conseil de Sécurité affirmant la nécessité de régler complètement le différend entre l'Albanie et la GB, cette recommandation devait donner plein effet à la résolution adoptée.

- Les recommandations contrôlées (OIT) obligation de motiver le refus.

- Les recommandations de résultats (CECA).

- Il pourra arriver également que des Etats acceptent à l'avance le caractère obligatoire d'une recommandation auquel cas cette recommandation s'imposera naturellement à ces Etats;

**Exemple:** Dans le traité de paix avec l'Italie de 1947, les Etats se sont engagés à accepter les résolutions de l'Assemblée générale relatives au sort des colonies italiennes (Erythrée, Libye).

## **B- Les compétences de contrôle des Organisations Internationales.**

Ces fonctions de contrôle résultent de l'acte constitutif lui-même (FAO, OIT, OMS) ou de conventions postérieures (OCDE, OEA, ONU).

Elles supposent toujours l'obligation pour les Etats membres de fournir des renseignements dans le domaine considéré et de se conformer à cette fin aux directives que peut donner l'organisation internationale.

### **a) Le domaine du contrôle.**

Il sera possible de le déterminer en fonction de ses finalités.

#### **1- Contrôles exercés dans l'intérêt direct des individus:**

- OIT : contrôle de l'exécution des conventions élaborées par la conférence générale.

-ONU: contrôle sur l'administration des territoires sous tutelles et des territoires non autonomes.

**Exemples:** Sarre, Dantzig, Mandats

-ONU: [convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale \(7 mars 1966: Comité\)](#)

**Exemple:** Examen de la politique de l'appartheid par l'ONU.

-ONU: Comité des droits de l'homme mis en place dans le cadre des [pactes internationaux du 19 décembre 1966](#), relatifs aux droits de l'homme.

- [Conseil de l'Europe](#): contrôle de l'application de la convention de sauvegarde des droits de l'homme.

## 2- Contrôle de l'application d'une convention.

- Contrôle de l'application de la convention de base:

### **Exemples:**

- Art. 226 à 228 CE = procédure en constatation de manquement.

- Art. 88 CECA.

- Art. 141 CEEA.

- Contrôle de l'application de conventions ordinaires:

### **Exemples:**

- OIT double procédure.

- Procédure générale applicable à toutes les conventions internationales du travail.

- Procédure spéciale dans le domaine de la liberté syndicale.

## b) Le déclenchement du contrôle.

### 1- A l'initiative d'autres Etats:

Tel sera le cas si l'on reconnaît aux autres Etats un droit de plainte.

### **Exemples:**

- Art. 227 § 1 CE .

- [Art. 24 Convention Européenne des droits de l'Homme](#) (Commission).

- [Art. 26 de la Constitution de l'OIT.](#)

### 2- A l'initiative de l'organisation.

- Sur la base de rapports fournis par les Etats.

### **Exemple:**

- Tel était le rôle au sein de l'ONU du Conseil des Tutelles en vertu de [l'art. 87 de la Charte.](#)

- Sur la base d'informations recueillies par l'OI auprès de sources non étatiques.



### **Exemples:**

- Art. 87, ONU, conseil des tutelles.
- Art. 73 e) ONU, renseignements sur la situation dans les territoires non autonomes.
- Sur la base d'inspections.

### **Exemple:**

Mission d'inspection de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique : art. 3 §1 du [traité sur la non prolifération des armes nucléaires du 1 er juillet 1968](#).

## **3- A l'initiative d'individus ou de groupements:**

- Tendance à reconnaître un droit de pétition individuelle dans le domaine des droits de l'homme.
- Accès exceptionnel des individus à un organisme juridictionnel international.

### **Exemples:**

- Art. 230 § 4 CE . Contrôle de légalité des actes des organes communautaires.
- Art. 232 § 3 CE .
- Saisine directe de la Cour Européenne des droits de l'homme art. 34 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#), depuis l'entrée en vigueur du protocole n°11 entré en vigueur le 1 er novembre 1998

- Droit de réclamation des organisations syndicales représentatives dans le cadre de l'OIT.
- Rôle joué par les ONG, et, notamment par le CIC-R, Amnesty.

## **c) Les modalités du contrôle.**

Ce contrôle opéré par les OI s'exercera selon des modalités variables qui tiendront à la diversité des organes intervenant et à la diversité des pouvoirs qui leur seront reconnus.

### **1- Pour ce qui est de la diversité des organes:**

On notera que ce contrôle pourra être le fait :

- *d'organes politiques*: Conseil de sécurité de l'ONU.
- *d'organes indépendants*: Commission européenne (211).

- *d'organes techniques*: Commission des pêches de l'Atlantique du centre Ouest. Commission pour la protection des thonidés de l'Atlantique.

- *d'organes juridictionnels*: CIJ, CJCE.

## **2- Pour ce qui est de la diversité des pouvoirs.**

Il pourra s'agir:

- *de simples constatations, de recommandations, de décisions, de sanctions*: ces pouvoirs seront variables d'une OI à l'autre, mais existeront simultanément au sein d'une même OI (ex: Communauté Européenne).

- *La Communauté européenne, en ce domaine ira jusqu'à ce que l'on peut considérer comme une véritable tutelle.*

### **Exemples :**

- art.228: recours en manquement.

- art. 233: "L'institution ou les institutions dont émane l'acte annulé ou dont l'abstention a été déclarée contraire au présent traité sont tenues de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice".

## **C - Les compétences quasi gouvernementales des Organisations Internationales.**

Dans certains cas les OI vont se voir reconnaître des pouvoirs de décision et d'action directes qui vont relever de ce que l'on appellerait un pouvoir gouvernemental si l'on comparait ceux-ci à celui que l'on peut observer dans le cadre d'un Etat.

### **a) Le pouvoir de décision des Organisations Internationales.**

Il se manifestera soit dans des circonstances que l'on peut qualifier d'exceptionnelles, ce sera en général le cas dans les organisations classiques dites de "coordination"; soit de manière plus habituelles dans des organisations à l'intégration plus poussée, que certains qualifient d'"organisations de subordination" (ex: Communauté Européenne).

#### **1- Le pouvoir de décision dans les Organisations Internationales de coordination.**

L'exemple type nous sera fourni par le pouvoir de décision reconnu au Conseil de Sécurité dans le cadre du chapitre VII de la charte (art.39 et ss) en application de l'art. 25. On devrait y ajouter l'article

94 § 2 pour l'exécution des arrêts de la CIJ.

Pour ce qui est des décisions de l'art. 39 prises dans le cadre du chapitre VII on notera qu'elles pourront être prises non seulement à l'égard des Etats membres mais aussi des Etats non membres (cf. art. 2 § 6).

**Exemples décisions contre un Etat non membre:** [Rhodésie du sud.](#)

- [Res. 232 \(CS\) du 16 dec. 1966.](#) La résolution du Conseil de sécurité "**exigeait**" des Etats membres sa mise en oeuvre (sanctions économiques), en rappelant "*que le fait pour l'un quelconque d'entre eux de ne pas appliquer ou de de refuser d'appliquer la présente résolution constituera une violation de l'article 25*".

- [Res 253 \(CS\) du 29 mai 1968.](#)

- [Res 277 \(CS\) du 18 mars 1970.](#)

**Exemples de décisions concernant un Etat membre:** Irak/Koweït.

- [Res. 660 \(CS\) du 2 août 1990:](#) rupture de la paix et de la sécurité internationale.

- [Res. 661 \(CS\) du 6 août 1990:](#) affirmation du recours au ch. VII et embargo économique.

- [Res. 662 \(CS\) du 9 août 1990:](#) déclaration de la nullité de l'annexion.

- [Res. 664 \(CS\) du 18 août 1990:](#)

- [Res. 665 \(CS\) du 25 août 1990:](#) autorisant le recours à la force pour sa mise en oeuvre.

- [Res: 666, 667, 668, 669, 670, 674, 678 \(CS\).](#)

- [Res .678 \(CS\) du 29 nov. 1990:](#) autorisation du recours à la force.

Sur l'autorité des décisions prises par le Conseil de sécurité et la référence à l'article 25 de la charte on se référera à l'Avis de la CIJ, du 21 juin 1971, dans l'[Affaire de la Namibie](#) (Conséquences juridiques pour les Etats de la présence de l'Afrique du Sud...). La CIJ a donné une portée très étendue à l'article 25, tout en attirant l'attention sur la nécessité de procéder à un examen minutieux de chaque résolution avant de considérer qu'il s'agit d'une décision obligatoire.

**Les faits:**

L'Afrique du Sud avait soutenue que la la [décision du Conseil de Sécurité \(276/1970\)](#), déclarant illégale la présence de l'Afrique du Sud en Namibie et demandant un avis consultatif à la CIJ, n'était pas valable ayant été adoptée alors que deux membres permanents s'étaient abstenus lors du vote.

### **Actualité de la question:**

Pour ce qui est du caractère obligatoire des décisions du Conseil de sécurité on notera que la CIJ dans les arrêts du 27 février 1998 sur les exceptions préliminaires dans les [affaires dites de Lockerbie](#) (Libye, GB, USA), déclare à propos de la [Res. 748 du Conseil de Sécurité, du 31 mars 1992](#), imposant sur la base du CH VII la livraison des suspects libyens par la Libye, la supériorité des résolutions sur toute autre obligation conventionnelle.

Ces arrêts ont déclenché une polémique doctrinale sur l'éventuelle mise en cause d'une possibilité pour la CIJ de contrôler les actes du Conseil de Sécurité (Bedjaoui, Ranjeva, Rezek). On pourra se référer sur ce point à l'article de Jean Marc Sorel [RGDIP, 1998/3pp. 685 et ss.](#)

### **Note sémantique:**

Au delà même de la nécessité soulignée par l'" Avis Namibie " de vérifier chaque fois si l'on a bien affaire à une décision ayant un caractère obligatoire, il importe de souligner, lorsque l'on parle de "**décision**", l'ambiguïté du terme qui désigne, au sens général et courant, tout acte servant à conclure une discussion ou une délibération et qui peut être, indifféremment, un avis, une recommandation, ou une décision proprement dite...prise sous forme de "*résolution*".

## **2- Le pouvoir de décision dans les Organisations internationales de subordination.**

Un exemple type nous en est fourni par les règlements, décisions et directives du traité Communauté Européenne.

Ainsi qu'en dispose l'article 249 § 2 du traité: "*Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre*".

- De son côté l'article 249 § 4 du traité dispose: "*la décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne*". Il pourra s'agir de décisions individuelles ou réglementaires.

- Enfin selon l'art. 249 § 3: "*la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens*".

## **b) Les possibilités d'actions directes des Organisations internationales.**

Ces possibilités d'actions directes des Organisations internationales seront de différents types.

**1- Il pourra s'agir, tout d'abord, de l'exécution de fonctions d'ordre matériel:** bancaires, techniques, financières, recherche, production, assistance etc...

**Exemple:** Gestion matérielle d'une opération de secours, d'envoi de casques bleux.

**2- Il pourra s'agir aussi de compléments à l'action des Etats.**

**Exemples:**

- Actions d'assistance au maintien de l'ordre de l'ONU: ONUC au Congo (1960-1964); FINUL au Liban depuis 1978; FORPRONU en Yougoslavie (1992-1995).

- Surveillance de l'organisation d'élections.: MONUVEN au Nicaragua (1989-1990); ONUVEH à Haïti (1990). APRONUC au Cambodge (1992-1993) qui a mobilisé 20 000 Hommes et a coûté 2 milliards de \$. MINURSO au Sahara Occidental (1991).

-Contrôle de la démobilisation d'opposant: MONUVEN au Nicaragua (1989-1990).

**Bibliographie:** On trouvera un relevé des opérations de l'ONU dans NQD pp. 966 et 967; on se fera une idée de leur coût en se référant au n° 725 de "Problèmes politiques et sociaux", Doc. Fr. p. 13.

**3- Il pourra s'agir aussi de se substituer à l'action des Etats.**

Cette substitution pourra être provisoire, elle pourra être permanente.

• **Substitution provisoire:**

**Exemple:** Administration provisoire de l'"Irian Occidental" par l'ONU, de 1962 à 1963, pour assurer la transition entre les Pays Bas et l'Indonésie. FNSU (Force intérimaire de sécurité des Nations Unies en Nouvelle Guinée occidentale).

• **Substitution permanente:**

**Exemples:**

- Ressources propres de la Communauté européenne instaurées par la décision du Conseil du 21 avril 1970, formées des:

- \* prélèvements à l'importation sur les produits agricoles;
- \* taxes et cotisations dans le secteur du sucre;
- \* droits de douane du tarif extérieur commun;

- \* fraction du produit de la TVA;
  - \* toute autre taxe qui serait instaurée dans le cadre d'une politique commune prévue par le traité.
  - \* depuis 1988, pourcentage du PNB des Etats membres.
- Droit de propriété d'Euratom sur les matières fissiles prévu par l'article 86 du traité CEEA.

## **D- Les relations extérieures des Organisations Internationales.**

Sujets autonomes et membres à part entière de la société internationale, les organisations internationales pourront établir des relations avec d'autres OI, mais aussi avec des Etats, dont leurs propres Etats membres .

### **a) Les relations entre organisations internationales**

Dans cette étude une place spécifique pourra être réservée à la relation spéciale de l'ONU et des institutions spécialisée. Nous nous y arrêterons après avoir envisagé le phénomène dans son ensemble.

L'ensemble de la matière a été codifié par la convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le "Droit des traités conclus par les organisations internationales". (non encore entrée en vigueur).

### **1- Le cadre général des relations entre OI.**

#### **• Sources des compétences à développer des relations extérieures.**

\* Ce type de relations, ainsi que les procédures retenues, seront souvent prévus par l'acte constitutif de l'organisations.

#### ***Exemples:***

- Art.310 CE qui dispose:" *La Communauté peut conclure avec un ou plusieurs Etats ou organisation internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières*";
- Art.300 CE précisant la procédure que doit suivre en l'espèce la Commission et le Conseil.

\* Il peut avoir faire l'objet d'une détermination ultérieure à l'acte constitutif.

#### ***Exemple:***

On rappellera ainsi que la CJCE , dans la jurisprudence AETER de 1971, a reconnu à la Commission Européenne le droit de négocier (après accord du Conseil) avec des partenaires extérieurs à la

Communauté les volets externes des politiques internes communes.

• **Formes des relations extérieures entre organisations.**

Ces relations s'établiront sur la base d'accords de coopération prévoyant en général des procédures de consultation réciproque, des échanges d'informations, des envois d'informateurs, d'observateurs, et la mise en oeuvre de programmes d'action communes.

**Exemples:**

- L'article 112 de la [Convention de Rome du 17 juillet 1998, portant statut de la Cour Pénale Internationale](#) prévoit que les Etats qui ont signés le statut, mais ne sont pas devenus parties, peuvent siéger à l'Assemblée des Etats parties à titre d'observateurs.
- Communauté Européenne observateur permanent à l'AG ONU et CES ONU.
- Communauté européenne membre à part entière de l' OMC, FAO (1991), BERD, OPANO (1978), OPANE (1980).

**Observation:**

A la FAO le représentant de la Commission s'exprime et vote (avec 15 voix) au nom de la Communauté lorsqu'une question intéressant une compétence communautaire est à l'ordre du jour. Pour les autres questions, selon le cas, la présidence du Conseil de l'Union Européenne exprime le point de vue de l'Union où les Etats membres gardent leur entière liberté.

**2- Les relations entre l'ONU et les institutions spécialisées.**

L' ONU aura en ce domaine un rôle particulier. Il découle des articles [57 et 63 de la Charte](#) qui prévoient (57) que ces institutions seront "reliées à l'organisation", et (63) que le Conseil Economique et Social (ECOSOC) coordonnera leurs activités en leur adressant des recommandations.

Cette coordination se réalisera concrètement grâce à la mise en place d'un certain nombre d'organes administratifs tels que des Comités administratifs de coordination ou, par exemple, le Bureau Consultatif Inter organisation pour la mise en oeuvre du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), composé du Secrétaire général de l'ONU et les chefs des secrétariats des institutions spécialisées, qui "assiste" le Directeur du PNUD.

**b) Les relations des Organisations internationales avec les Etats.**

On distinguera entre les relations établies avec les Etats membres et celles établies avec les Etats tiers.

## 1- Les relations des Organisations Internationales avec les Etats tiers.

Elles se manifesteront à travers la mise en oeuvre de deux droits reconnus aux organisations.

- *Droit de traiter:*

**Exemples:**

- art. 310 CE;
- accord d'associations avec la Turquie 12 septembre 1963.
- accords d'associations (1992-1993):Estonie, Bielorussie, Bulgarie, Rep. Tchêque....
- accords ACP-CEE: Lomé I,II,III,IV.

- *Droit de légation actif et passif.*

**Exemple actif:** Il n'y a pas de véritable représentation diplomatique de la Communauté Européenne. Il existe une représentation séparée du Conseil de l'Union (par les ambassades de l'Etat assurant la présidence) et une représentation de la Commission de la Communauté qui dispose de délégations (Majoritairement dans les pays ACP et dans une trentaine d'autres pays).

**Exemple passif:** Pour la Communauté Européenne il écoule de l'article 17 du protocole sur les privilèges et immunités.En 1988, 130 missions diplomatiques accréditées auprès des Communautés.

## 2- Relations des Organisations internationales avec les Etats membres.

Elles se manifesteront également à travers la mise en oeuvre du droit de traiter et du droit de légation.

- *Droit de traiter:*

\* La plupart des accords passés entre OI et Etats membres correspondra à des accords logistiques:

- statut des installations de l'OI sur le territoire de l'Etat membre;
- financement de la participation d'un contingent à une opération de maintien de la paix.

**Exemples:**

- Accord de siège de [Lake Success du 26 juin 1947](#) entre ONU et USA.
- De 1960 à 1964 le gouvernement belge a placé des bases d'aviations au Congo sous l'administration directe de l'ONU.

\* Souvent ces accords seront pour l'Organisation un moyen d'exercer ses attributions.

**Exemple:** Accords passés par l'Agence internationale de l'énergie atomiques avec les Etats non détenteurs en matière de prévention de la prolifération nucléaire.



• ***Droit de légation actif et passif:***

- \* Existence d'une représentation permanente des Etats au sein de la plupart des organisations internationales.
- \* Absence de mission diplomatique permanente des OI auprès des Etats membres, mais des délégués entretenant des rapports directs non seulement avec le Ministère des Affaires Etrangères mais aussi avec les ministères techniques.
- \* Créations d'organismes ou de services spécialisés dans ce type de rapports, tant au sein des OI que dans le cadre des Etats.

**Exemple:** Commissions nationales pour l'UNESCO.

**Paragraphe III - Le contrôle de l'exercice des compétences des Organisations Internationales.**

Ce contrôle se justifiera par la volonté d'assurer un certain ordre dans les relations mutuelles entre OI, et par celle de garantir aux Etats le respect de leur souveraineté (= respect du partage des compétences).

En l'absence de règles générales en ce domaine, on évoquera rapidement le rôle de la CIJ et quelques systèmes conventionnels.

**A - Le contrôle dans le cadre de la Cour Internationale de Justice.**

Il s'exercera dans le cadre de la procédure de l'avis consultatif ou de la procédure contentieuse.

**a) pour ce qui est de l'avis consultatif:**

On rappellera:

**1-** Que cette procédure n'est pas ouverte aux Etats. Elle n'est ouverte qu'aux organes de l'ONU et des institutions spécialisées habilitées par l'Assemblée Générale des Nations Unies ([art. 96 § 2 de la Charte](#)).

2- Que la demande d'avis nécessite le consentement de l'organe délibérant compétent. Il n'y a pas d'obligation de demander un avis.

3- Que l'avis rendu n'a pas d'effet obligatoire.

**Exemple:** [Avis du 20 juillet 1961](#), demandé par l'Assemblée Générale, sur l'interprétation de l'article 17 §2 de la Charte concernant la répartition par l'Assemblée des dépenses de l'Organisation (= refus de participer aux dépenses de l'affaire congolaise).

4- Que c'est une procédure imparfaite: longue et complexe.

On ne compte à ce jour que 23 demandes d'Avis devant la CIJ. La plupart de la part de l'AG. Les rares institutions spécialisées à avoir utilisé cette faculté sont : l'UNESCO, L'OMCI et L'OMS en 1956, 1960, 1980, 1993 et 1996.

**Exemple:** "Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires " Avis du 8 juillet 1996 à la demande de l'OMS.

**Bibliographie:** cf. article Vincent Coussirat-Coustère in "Journée d'études" de la SFDI, 1998.

## **b) Pour ce qui est de la procédure contentieuse.**

On observera deux choses:

1- Que le contrôle des compétences des organisations internationales apparaîtra à travers la mise en cause indirecte de l'action d'une organisation.

Tel sera le cas, par exemple, lorsque l'interprétation de la convention de base d'une OI constitue un différent entre Etats.

**Exemple:** Arrêt de la CIJ du 18 juillet 1966 dans, [l'Affaire du Sud Ouest Africain](#)", sur la compétence de l'ONU pour contrôler l'exercice de la tutelle (= compétence implicite).

2- Mais absence d'action directe ouverte aux OI, puisque seuls les Etats ont accès à la Cour Internationale de Justice.

A la suite de l'arrêt du 18 juillet 1966 sur le Sud-Ouest Africain la CIJ ayant décidé que les Etats ne pouvaient saisir la Cour au contentieux de la question des obligations générales du mandataire (= en fait action par "Etats interposés"), certaines délégations ont proposé de modifier le statut de la Cour pour prévoir le droit des organes de l'ONU de saisir la Cour au contentieux...Mais cette proposition, qui aurait d'importantes conséquences, n'a pas été discutée jusque là.

**Note:** On rappellera pour autant la possibilité ouverte aux OI: de demander des avis; de comparaître pour fournir des renseignements (art. 34 §2 du [statut de la CIJ](#)).

## **B - Le contrôle de la compétence dans le cadre de conventions spécifiques.**

Nous évoquerons ici trois situations particulières.

### **a) La procédure de l'article 29 de la convention de l'OIT.**

Cet article établit une possibilité de recours contre le rapport de la Commission d'enquête constituée à la suite du dépôt d'une plainte d'un Etat.

Selon l'article 26 de la Constitution de l'OIT, en effet, chacun des membre peut déposer une plainte au Bureau International du Travail contre un autre membre qui à son avis, n'assurerait pas correctement l'exécution d'une convention que l'un ou l'autre aurait ratifié. Le Conseil peut alors désigner une Commission d'enquête qui rédige un rapport qui sera communiqué par le Directeur Général du Bureau International du Travail au Conseil d'Administration de l'OIT.

Si le gouvernement mis en cause n'accepte pas les recommandations contenues dans ce rapport il pourra indiquer s'il désire soumettre le différent à la Cour Internationale de Justice.

La Cour Internationale de Justice pourra alors annuler, confirmer ou amender les conclusions de la Commission d'enquête (art. 32 Cons.OIT).

L'article 31 de la Constitution de l'OIT précise : "*La décision de la Cour internationale de justice concernant une plainte ou une question qui lui aurait été soumise conformément à l'article 29, ne sera pas susceptible d'appel*".

### **b) La procédure de réformation des jugements rendus par les tribunaux administratifs de l'OIT (1927), l'ONU (1949), la BIRD (1980) et le FMI (1994).**

Dans ce cas les avis consultatifs demandés à la CIJ ont une force obligatoire.

#### ***Exemples:***

- art. 12 §1 du statut du TAOIT prévoit que le Conseil exécutif de l'OIT peut demander un avis sur la validité du jugement rendu par le Tribunal (Cf. [avis de la CIJ du 23 octobre 1956 sur jugement TAOIT](#)).

-art. 12 du statut du TANU prévoit qu'un recours en révision peut être introduit par le Secrétaire général ou le requérant.

### **c) Contentieux de l'annulation et de pleine juridiction reposant sur un motif d'incompétence, ( dans le cadre communautaire).**

Prévue par l'article 230 CE ce contentieux est relativement rare dans la mesure où il se trouve fondu dans le motif de "violation du traité" qui l'absorbe.

*Exemple:* CJCE, 15 juillet 1960, Italie c/Haute Autorité, aff. 20/59.

## **Section IV - Le financement des Organisations Internationales.**

Les contributions obligatoires constituent la source principale de financement des Organisations internationales, mais il existe d'autres moyens de financement.

### **Paragraphe I - Le financement par des contributions obligatoires.**

C'est le système le plus ancien et le plus généralement utilisé. Il soulève trois problèmes que nous envisagerons successivement.

#### **A- Problème du montant et de la répartition des contributions.**

##### ***Exemples:***

-ONU (1997): 2,603 millions de \$.

-UE (1997) : 609 milliards de F.

-OUA (1997): 62 millions de \$

Différents systèmes de répartition sont utilisés. Ils sont en général fixés par l'acte constitutif de l'organisation ou des documents spécifiques.

*Exemple:* art. 17 [charte ONU](#) (compétence de l'Assemblée Générale).

#### **1-Système dit de l'Union Postale Universelle.**

Détermination d'un certain nombre de classes de cotisations, parmi lesquelles sont répartis les

Etats membres. A chaque classe correspond un certain nombre d'unités de cotisations.

La valeur de l'unité de cotisation est déterminée d'après le montant des dépenses totales de l'Organisation divisé par le nombre total d'unités de cotisations.

**Exemples:** [UPU](#), [UIT](#), [OMM](#), Interpol.

## **2- Système des contributions en pourcentages:**

Selon ce système, qui est le plus largement répandu, chaque Etat verse une contribution correspondant à un certain pourcentage du montant du budget de l'organisation.

**Exemple:** ONU: USA 25%; Japon 15,65%, Allemagne 9,06%, France 6,42%, GB 5,32%, Italie 5,25%, Russie 4,25%, Canada 3, 11%, Espagne 2,38%... 78 pays en voie de développement contribuent pour 0,01% chacun au budget.

**La capacité de paiement** est généralement calculée en fonction de l'évaluation comparée du revenu national ou de l'intérêt porté aux activités de l'organisation.

**Exemple:** à l'ONU la participation est fixée tous les deux ans par un Comité des contributions en fonction de la population, du niveau d'industrialisation et du PIB de chaque Etat membre.

**Le barème des contributions** fait l'objet d'une révision périodique, et il est fixé un plafond de contribution pour éviter la prédominance d'un Etat particulièrement riche.

**Exemple:** USA/ONU 45% en 1945, ramené à 30% puis 25% en 1970,

Il existe depuis 1994 à l'ONU un groupe de travail sur la situation financière de l'ONU qui doit suggérer des mesures "*visant à garantir une assise financière saine et viable à l'organisation*". Les USA ont demandé en 1997 à ce que le plafonnement soit abaissé à 20% pour le budget général et 25% pour les opérations de maintien de la paix (au lieu de 31% actuellement).

## **B - Problème du choix d'une monnaie de compte.**

Il s'agit là d'un problème technique dont la résolution doit tendre à éviter les incidences possibles des fluctuations des changes sur le budget des organisations.

**Exemple:** effets de l'inflation et fluctuations à la baisse du dollar.

Ce problème a été résolu dans le cadre communautaire d'abord par la définition de l'unité de

compte européenne (UCE) constituée par un panier de monnaies des Etats membres, ajustable quotidiennement.

Ce principe a été repris dans la définition de l'ECU (European Currency Unit) dont la valeur était calculée (comme pour les DTS) en additionnant la valeur des monnaies concernées qui sont affectées d'un coefficient en fonction du PNB et du commerce extérieur du pays.

L'ECU a été remplacé depuis le 3 décembre 1995 par l'EURO.

## **C - Problème du retard dans le versement des contributions.**

### ***Exemples:***

- ONU (1997) 2,9 milliards de \$ dont: USA 1,5 milliards de \$.
- OUA (1997) 35 millions de \$.

Différents procédés sont utilisés:

**1- En général**, un certain retard (2ans) entraîne une suspension du droit de vote (ONU), du droit de parole aux réunions, du droit de présenter des candidats aux postes de fonctionnaires de l'organisation, ou aux organes de décisions ( appliqué à l'OUA, envisagé à l'ONU).

### ***Exemples:***

- art. 19 [charte ONU](#): en 1997, 39 membres de l'ONU, dont 16 en Afrique, ont perdu leur droit de vote à l'AG pour n'avoir pas payé leurs contributions.
- art. 115 du règlement financier de l' OUA : Somalie douze années d'arriéré en 1996 (3 millions de dollars). En 1997, 8 pays se sont vu retirer le droit de parole.

**2- Dans certains cas**, un Etat défaillant peut être relevé de la suspension du droit de vote.

### ***Exemples:***

- art. 19 §2 [charte ONU](#).
- art. 115 règlement financier OUA.

## **Paragraphe II- Les autres modes de financement.**

### **A- Les contributions volontaires:**

Les contributions volontaires sont aujourd'hui des pratiques courantes.

Elles sont généralement versées par des Etats pour assurer l'exécution de programmes définis et leur montant correspond à l'intérêt politiques que certains Etats portent à des activités définies. Possibilités de participation de non membres et d'ONG au financement de certains projets.

**Exemples:**

- Fond des Nations Unies pour l' Enfant (UNICEF), recettes = 65% cont. volontaire des gouvernements, 35% non gouvernementales.
- PNUD, participation importante des pays scandinaves.

**Inconvénient:** lié à l'intérêt que les Etats portent à un type d'activité ce financement sera susceptible de fluctuations, d'où risque d'instabilité des ressources.

**Exemple:** Le gouvernement d'Edouard Balladur avait gelé, au titre de 1995 une partie des crédits promis aux agences spécialisées de L' ONU qui s'occupent de développement. Celui d'Alain Juppé, pour 1995, annula 60% de ces crédits. Ainsi l'UNICEF auquel avaient été promis 30 millions de francs n'en toucha que 7! (Cf. "Le Monde", 30/11/1995).

**B- Recettes diverses:**

Dons, revenus de placements à court terme, ventes diverses (timbres des Nations Unies, cartes de l'UNICEF, etc...).

**Exemple:** En septembre 1997, Ted Turner, patron de CNN a annoncé qu'il faisait un don d'un milliard de \$ à l'ONU ( 100 millions de \$ par an pendant dix ans).

**C- Perception d'impôts et de taxes:**

**1- Redevances pour services rendus.**

**Exemples:**

- Péage sur la Moselle à la Société internationale pour la Moselle.
- Rétributions des services de la BIRD et du FMI (prêts), qui permettent de couvrir les frais de gestion, de constituer des réserves etc...

**2- Prélèvements fiscaux:**

**Exemples:**

- Prélèvements sur la production de charbon et d'acier dans le cadre du traité CECA (art.49 traité CECA).
- Ressources propres dans le cadre communautaire: affectation des droits de douane, % de la TVA etc...

## **Situation particulière du système communautaire:**

Le financement par des contributions financières étatique qui est toujours la règle pour les Organisations internationales, présente un caractère seulement historique et résiduel dans le cadre communautaire où il est remplacé par un système de ressources propres dans lequel les prélèvements fiscaux ont une part déterminantes.

Le système de ressources propres dans le cadre communautaire repose sur la décision du 21 avril 1970 prise en application de l'art. 269 CE

**Exemple:** en 1995 la structure du financement communautaire s'analysait ainsi:

- prélèvements agricoles: 2,6%
- droits de douane: 17,1%
- TVA 48,5%
- %du PNB 31,1%

## **3- Impôts sur les traitements et immunités du personnel**

**Exemple:** ONU, mais en réalité jeu d'écritures au profit des fonctionnaires de l'Organisation.

## **D- Les emprunts:**

Le recours à l'emprunt pourra avoir lieu à des titres divers:

### **1- Pour faire face à des difficultés temporaires ou de trésorerie.**

**Exemple:** Emission de bons par l'ONU en 1962.

### **2- Pour financer des travaux importants ou des prêts.**

**Exemples:**

- pour la construction du siège de l'ONU;
- par la BIRD ou le FMI pour financer des prêts,
- par la CEE en février 1975 " emprunt balance des paiements" pour permettre aux Etats de faire face au renchérissement des produits pétroliers.

## **E- Financement par les intéressés.**

Ce système a été utilisé par l'ONU pour alléger ses dépenses dans le cadre de procédures de règlement pacifique des différends ou d'opérations de maintien de la paix.



**Exemple:** art. 34 de l'accord entre les Pays Bas et l'Indonésie, du 15 août 1962, sur le financement de l' Autorité exécutive temporaire des Nations Unies, pour l'Irian Occidental. Les Etats assurent le financement d'une activité définie qu'ils demandent à l'organisation d'assumer.

## **Section V - La personnalité juridique de l'Organisation Internationale (Rappel et renvoi).**

La question des droits et obligations dont une OI peut être titulaire, indépendamment de ceux qui peuvent appartenir aux Etats qui l'ont créée ou qui en font partie à un moment donné , se pose sur le plan du droit interne de chaque Etat membre et aussi sur le plan du droit international dans ses relations avec les autres organisations internationales.

### **Paragraphe I - L'existence de la personnalité internationale.**

Elle est en général prévue par l'acte constitutif de l'Organisation Internationale.

**Exemple:** art. 281 CE.

On doit toutefois rappeler un certain nombre de choses:

**1-** Que même dans le silence des textes, toute OI est dotée de la personnalité juridique, c'est à dire de l'aptitude à être titulaire de droits et d'obligations.

**Exemple:** Avis consultatif de la CIJ du [11 avril 1949 dans l'"Affaire Bernadotte"](#).

**2-** Que cette personnalité juridique est de caractère objectif, c'est à dire quelle est opposable même aux Etats non membres.

**3-** Qu'à la différence de celle de l'Etat, cette personnalité juridique est de caractère fonctionnel, car toutes les OI sont soumises au principe de spécialité.

L'existence de cette personnalité va avoir des conséquences sur le plan international et sur le plan du droit interne des Etats.

### **Paragraphe II - La personnalité juridique internationale des organisations internationales.**

La reconnaissance de la personnalité juridique aux OI va se traduire par l'affirmation d'un ensemble de prérogatives, droits et obligations, qui s'appliquent dans les rapports entre les OI et les autres sujets du droit international.

### **A - Signes extérieurs de respect, cérémonial etc....**

Existence d'un drapeau, emblèmes, sceau spécifique etc....

### **B - Possibilité d'établir des relations extérieures (renvoi).**

Droit de légation actif et passif.

Droit de conclure des traités.

### **C - Possibilité de bénéficier de privilèges et immunités (cf. infra).**

Ces immunités sont fondées sur des conventions internationales et sur des législations internes.

### **D - Exercice d'une compétence territoriale et personnelle.**

#### **1 - Compétence territoriale:**

Il s'agira d'une compétence fonctionnelle, limitées aux exigences du bon fonctionnement de l'organisation et ne porte pas atteinte à la souveraineté territoriale de l'Etat.

**Elle pourra s'exercer sur le siège de l'organisation**, se traduire par l'exercice de la contrainte dans ses locaux, la réglementation de l'exercice de la médecine, etc...

#### ***Exemple:***

[L'Accord de siège du 26 juin 1947 entre l'ONU et les USA](#) prévoit que l'organisation "*aura le droit d'édicter des règlements exécutoires dans le district administratif et destinés à y créer à tous égards, les conditions nécessaires au plein exercice de ses attributions*".

**Elle pourra s'exercer également hors du siège:** à titre temporaire en vertu d'un traité ou d'une décision d'une organisation internationale.

#### ***Exemples:***

- Compétence donnée par le [traité de Versailles](#) sur Danzig et la Sarre.
- Décision [AG ONU du 27 octobre 1966](#) sur le Sud-Ouest Africain ("relève directement de l'ONU").

## **2- Compétence personnelle:**

Il s'agit là encore d'une compétence fonctionnelle. Elle se traduira par la délivrance de laissez-passer (= passeport) reconnus, l'exercice d'une protection fonctionnelle qui donnera à l'organisation le droit de réclamer réparation du préjudice subi par un agent du fait du manquement au respect du DI imputable à un Etat.

*Exemple:* ["Affaire Bernadotte", Avis du 11 avril 1949.](#)

## **E - Possibilité de voir mettre en jeu sa responsabilité internationale.**

La responsabilité internationale de l'OI peut être mise en cause lorsqu'un manquement au Droit International, causant un dommage à un autre sujet de droit international, lui est imputable.

### ***Exemples:***

- Echanges de lettres ONU/République du Congo du 27 novembre 1961 et Belgique/ONU du 20 février 1965, pour les dommages causés par le contingent de l'ONUC. L'ONU plaça elle même sa responsabilité au niveau international et non sur le plan interne.
- [Convention du 29 mars 1972](#) sur la responsabilité internationale pour des dommages causés par des objets spatiaux lancés par une OI (art.22).
- Art.6 et 13 du [traité sur l'espace du 27 janvier 1967](#).
- art. 235 et 288 CE: [CJCE, Aff.83/76, HNL, du 25 mai 1978.](#)

## **Paragraphe III - Personnalité juridique interne reconnue aux Organisations internationales**

La plupart des actes constitutifs des OI contemporaines contient une clause générale reconnaissant à l'Organisation, sur le territoire des Etats membres, la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

*Exemple:* Art. [104 ONU](#).

A ce titre l'OI se verra reconnaître la capacité de contracter, d'acquérir et de vendre des biens mobiliers et immobiliers, et d'ester en justice.

On notera toutefois qu'à la différence des autres personnes morales, l'OI ne se verra attribuer aucune "nationalité", ce qui pourra soulever un problème s'il y a lieu de lui appliquer certaines règles de

conflits de loi.

**Exemple:**

Emprunt contracté par l'ONU pour couvrir le déficit de l'ONUC sans précision de la loi applicable.  
**Cf. Jean Salmon, AFDI 1962 p. 570.**

**Section VI - Privilèges et immunités des Organisations Internationales.**

Les constitutions des OI contiennent généralement une clause reconnaissant à l'organisation, sur le territoire de chacun de ses membres, les privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts, et concédant aux représentants des membres et aux fonctionnaires de l'organisation les privilèges nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'organisation.

Nous ne reviendrons pas ici sur les immunités des fonctionnaires internationaux (renvoi). et nous nous en tiendrons à celles de l'organisation elle-même.

**Paragraphe I - Buts et fondements des privilèges et immunités des organisations intles.**

**A - Les buts des privilèges et immunités.**

Le but principal des privilèges et immunités est de permettre à l'organisation d'exercer ses activités en toute indépendance.

Il est également d'assurer une certaine égalité entre les Etats membres de l'organisation en empêchant que, du fait de sa compétence territoriale, l'Etat du siège de l'organisation ne puisse occuper une situation prépondérante par rapport aux autres Etats.

**B - Les fondements juridiques des privilèges et immunités.**

Les privilèges et immunités font l'objet d'une réglementation détaillée qui repose sur des textes de trois catégories.

**1- Des dispositions des actes constitutifs, qui définissent les principes;**

**Exemples:**

- art. 7 § 4 & 5 du [pacte de la SDN\(League of Nations Covenant\)](#);
- art. 105 [charte ONU](#);
- art. 40 du [statut du Conseil de l'Europe](#).

**2- Des instruments multilatéraux**, concernant spécialement la matière, conclus en même temps que l'acte constitutif ou ultérieurement:

**Exemples:**

- [Convention de New York, du 13 février 1946](#), sur les privilèges et immunités des Nations Unies.
- [Convention de New York, du 21 novembre 1947](#), sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.
- Accord du [12 septembre 1949 sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe](#).
- Protocole (unifié) sur les privilèges et immunités des Communautés, annexé au traité de fusion , de Bruxelles, du 8 avril 1965.
- Convention de Vienne du 14 mars 1975, sur la représentation des Etats et les relations avec le organisations internationales.

**3- Des accords spécifiques**, notamment les accords de sièges qui fixent les conditions dans lesquelles l'organisation fonctionne sur le territoire d'un Etat déterminé.

**Exemples:**

- Arrangement du 19 avril 1946 entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'ONU concernant les privilèges et immunités de l'ONU sur le territoire helvétique.
- Accords de siège passés par OMM, OIT, OMS avec la Suisse.
- [Accord de Lake Success du 26 juin 1947](#) entre USA/ONU.

**Paragraphe II - Le régime des immunités.**

Nous l' examinerons à cinq niveaux:

**A - L'immunité de juridiction.**

**Une Organisation internationale bénéficie d'une immunité de juridiction**, en ce qui concerne ses biens et ses avoirs quels que soient leur siège ou leur détenteur. Elle concernera essentiellement les immeubles, les contrats, la responsabilité délictuelle etc..

**Exemple:**

Il ne peut être être délivré à l'organisation une ordonnance de saisie arrêt.

**Mais l'organisation peut toujours renoncer à l'immunité de juridiction...tout en laissant subsister l'immunité d'exécution** ( section 2 de la [convention sur les Privilèges de l'ONU du 13 février 1946](#)).

**Exemple:**

Tel pourra être le cas, par exemple, si l'on veut défendre l'organisation devant les tribunaux en matière de police d'assurance, par exemple.

**Note: On signalera le débat** sur la limitation des privilèges et immunités des organisations internationales ayant des activités opérationnelles de type commercial ou financier (AID, BIRD, SFI ne bénéficient de l'immunité que pour les actions intentées par les Etats). On estime que les immunités devraient être écartées lorsque l'OI décide de faire breveter des découvertes, est en litige à l'occasion d'un legs etc...

**B- L'inviolabilité des locaux:**

La reconnaissance de l'inviolabilité des locaux va avoir des conséquences qui ne devront pas toutefois entraîner la reconnaissance d'un droit d'asile sur le territoire de l'Organisation.

**1-Sauf consentement des autorités de l'OI** la force publique locale ne doit pas pénétrer dans les locaux.

**Exemples:**

- section 3 de la [convention de New York du 13 février 1946 sur les privilèges & imtés ONU](#).
- art. 5 & 6 Accord de siège UNESCO/France du 2 juillet 1954.

**2- Il résulte des règles sur l'inviolabilité des locaux** la nécessité pou l'OI d'y assurer son propre controle.

C'est ce que traduit, par exemple, la section 8 de l'accord de Siège de Lake Success de 1947 lorsqu'il dispose que l'ONU "*aura le droit d'édicter des règlements exécutoires dans le district administratif et destinés à y créer à tous égards, les conditions nécessaires au plein exercice de ses attributions*"...

**3- Mais il n'existe pas de droit d'asile au sein de l'OI.**

L'OI s'engage à empêcher que le siège ne serve de refuge à des personnes tentant d'échapper à une arrestation ou à des mesures d'exécutions ordonnées par les autorités locales.

**C - Exemption des contraintes administratives sur les biens.**

## **1-Pas de perquisition, expropriation, réquisition, confiscation ou saisie.**

### ***Exemple:***

Ceci concerne toute vérification du contenu lorsqu'il y a attestation de l'appartenance à l'Organisation, le refus d'autoriser le décollage d'un aéronef de l'Organisation, la saisie pour le paiement de certains droits, etc...

## **2- Inviolabilité des archives et documents appartenant à l'organisation.**

### ***Exemple:***

Les films de l'organisation ne peuvent être soumis à la censure de l'Etat.

## **D - Non application des lois financières.**

Absence de contrôle financier (notamment sur les devises): liberté de détention de fonds et de transferts de monnaies étrangères.

Exemptions fiscales (directes et indirectes) et douanières.

## **E - Facilités de communications.**

Les organisations internationales bénéficient du même régime que les gouvernements étrangers: code, valise diplomatique .