

DROIT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. Introduction

1. Objet du cours

L'objet du cours est le droit des organisations internationales (OI). Ce droit existe-t-il et, si oui, quel est-il ?

La question n'est pas si bête : on peut se demander s'il y a vraiment un droit des OI. En effet, chaque OI est autonome et a ses propres règles qui forment son propre ordre juridique. On pourrait donc croire qu'il n'y a pas un droit des OI mais qu'il y a en fait autant de droits des OI que d'OI.

Mais ce n'est pas le cas : certes, chaque OI a ses propres règles, mais elles ont aussi des règles communes qui s'appliquent résiduellement à leur droit propre.

En fait, le droit des OI passe constamment de l'unité (règles communes) à la diversité (règles propres). C'est ce qu'on va faire dans le cours : examiner les deux types de règles.

- on va étudier les règles propres à certaines OI et les comparer entre elles.
- mais on va surtout étudier les règles communes qui s'appliquent transversalement à toutes les OI. Il faudra évidemment à chaque fois vérifier que les règles s'appliquent et donc être sûr de leur caractère général.

Il n'y a en fait que deux corpus de règles qui sont véritablement communes à toutes les OI. Ce sont :

- la Convention de Vienne de 1975 sur les rapports entre les Etats et les OI universelles dont ils sont membres
 - la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre OI et entre OI et Etats
- Ils s'appliquent non pas à titre de convention mais à titre de coutume car les conventions ne sont pas encore entrées en vigueur (le seuil de ratification de 35 Etats n'étant pas atteint).

2. La notion d'OI

a) Les différents sens possibles

Le terme OI est un terme générique qui désigne différentes choses :

- les organisations intergouvernementales (OIG)
- les entreprises publiques internationales (EPI)
- les organisations non gouvernementales (ONG)

Dans ce cours, on va parler des OIG. Ce n'est pas un terme tout à fait approprié à la réalité car les OIG ne sont pas vraiment composées de gouvernements. Elles sont composées d'Etats *représentés* par leurs gouvernements.

Mais on utilise tout de même ce terme pour différencier les OIG des autres OI.

b) Les OIG

1) *Caractéristiques*

Aucun texte ne définit ce qu'est une OIG. C'est donc la pratique qui a établi les différentes caractéristiques nécessaires pour en être une. Il y en a 4 :

1°. L'organisation doit être **composée soit exclusivement d'Etats soit d'Etats et d'OI**.

- 2°. L'organisation doit être constituée sur base d'un texte qui est son **acte constitutif**.
C'est souvent un traité mais ça ne doit pas nécessairement en être un. Certaines OI par ex. sont constituées par un acte pris lors d'une conférence internationale (ex. l'OSCE ou Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe).
- 3°. L'organisation doit **fonctionner de façon autonome** par rapport à ses membres et donc avoir sa propre personnalité juridique et ses propres organes.
Ca permet de distinguer les OI
- de simples formes de coopération entre Etats.
 - d'organes subsidiaires qui dépendent d'une OI et qui ne sont pas autonomes. Ils ont simplement une certaine autonomie pour réaliser des objectifs spécifiques de l'OI (ex. l'UNICEF et le PNUD sont des organes subsidiaires de l'ONU).
Certains d'entre eux deviennent parfois autonomes si l'OI le décide (ex. l'ONUDI ou Organisation des Nations Unies pour le développement industriel que l'ONU a rendue autonome en 1986) mais ils ne sont pas autonomes en soi.
- 4°. L'organisation doit avoir une **action normative** ou quasi normative vis-à-vis de ses membres.

Si elle réunit ces 4 caractéristiques, une organisation est une OIG. Ca en fait un sujet de droit international mais un sujet qui n'est tout de même pas sur le même pied que les Etats.
En effet, les OI n'ont pas de souveraineté et donc pas de plénitude de compétences.

2) *Evolution*

Les OI évoluent dans le temps et on examinera parfois ces évolutions dans le cadre du cours. Leur fonctionnement mais leur nature aussi évolue.

Par ex. à la fin des années 1990, certaines OIG se sont privatisées : les Etats membres se sont retirés et ont été remplacés par des organismes privés (ex. INTELSAT et INMARSAT mises sur pied pour organiser les télécommunications par satellite).

3) *Classifications entre OIG*

Dans les textes, on a peu de classifications qui sont faites entre les différentes OI. Seule la Charte de l'ONU isole deux types d'OI :

- les OI régionales : ce sont celles qui n'ont pas une vocation universelle mais qui regroupent différents Etats situés dans une même zone (ex. le Conseil de l'Europe, l'UE, l'Union africaine,...)
- les « institutions spécialisées » : ce sont des OI à vocation universelle qui sont intimement liées à l'ONU suite à un accord avec son Conseil économique et social mais qui sont cependant autonomes.

Pourquoi en a-t-on fait des OI distinctes de l'ONU ? Ca s'explique historiquement par deux raisons :

- une raison pratique : on s'est rendu compte que l'ONU ne pouvait pas s'occuper de tous les domaines et on a donc préféré diviser le travail tout en prévoyant une coopération privilégiée avec l'ONU
- une raison politique : suite à l'échec de la SDN, on avait peur que l'ONU subisse le même sort. On s'est donc dit qu'en créant des OI distinctes plutôt qu'en créant des organes supplémentaires, ils subsisteraient en cas d'échec de l'ONU.
Ca se justifiait d'autant plus que les matières régies par ces OI n'étaient pas trop politiques mais plutôt techniques et pouvaient donc survivre même en l'absence de consensus par rapport à l'ONU.

Beaucoup d'OI à vocation universelle sont des institutions spécialisées (ex. la Banque mondiale, le FMI, l'OIT, l'UNESCO, l'Organisation de l'aviation civile internationale,

l'OMS, l'Unedi,...) mais toutes ne le sont pas (ex. l'Autorité internationale des fonds marins créée par la Convention de Montego Bay).

A côté de ces classifications faites par la charte, on a aussi quelques classifications imaginées par la doctrine. Par ex. :

- OI universelles et régionales
- OI d'intégration (pouvoirs étendus par rapport à leurs membres, par ex. l'UE) et de coopération (pouvoirs moins contraignants par rapport à leurs membres)
- OI à compétence générale (large domaine d'action, par ex. l'ONU) et fonctionnelles (domaine d'action spécialisé, par ex. l'OTAN, l'OIT)

4) Règles applicables aux OI

a. Règles de droit interne

Les OI ont la personnalité juridique en droit international mais aussi en droit interne et elles sont donc tenues par le droit interne des Etats.

Ce principe est limité par deux réserves :

- les **privilèges** : les OI et leur personnel ont des privilèges qui leur permettent de se soustraire à certaines règles de droit interne, par ex. en matière de droit fiscal.
C'est une réserve quant au fond.
- les **immunités** : les OI et leur personnel ont une immunité de juridiction en droit interne dans certains cas.
C'est une réserve quant à la procédure.

b. Règles de droit international

En ce qui concerne le droit international, il y a deux opinions divergentes :

- selon **E. David**, le principe de relativité implique que les OI ne sont liées que par les règles qu'elles acceptent. C'est une conception assez « libérale ».
Cette thèse est pertinente dans le sens que, souvent, les OI disent avoir accepté une règle dans une certaine mesure. Ca la confirme.
Mais on peut aussi la critiquer dans le sens que :
 - elle assimile un peu trop les OI aux Etats en leur appliquant le même principe de relativité (ou volontarisme). Or, on a vu *supra* que les OI ne sont pas sujets de droit international au même titre que les Etats (elles ne sont pas souveraines, or le principe de volontarisme s'explique par la souveraineté).
 - il est difficile de voir quelle OI a accepté quelle règle.
 - toutes les OI sont de toute façon tenues par le *ius cogens*, qu'elles l'aient ou non accepté.
- selon **P. Klein** donc, les OI doivent être liées par les mêmes règles que leurs Etats membres. C'est une conception plus sévère pour les OI mais elle évite les critiques suscitées par la 1^{ère} thèse.

c) Les EPI

Les EPI sont des organisations au sein desquelles des Etats peuvent coopérer pour gérer un site ou une infrastructure communs.

Ex. aéroport franco-suisse de Bâle-Mulhouse, barrage du Taipu en Amérique latine, organisation de la Zepna pour la gestion du contrôle aérien en Afrique,...

Elles sont en général créées par des traités.

Actuellement, on en crée de moins en moins car on privilégie l'organisation sous forme d'entreprises privées (ex. le tunnel sous la Manche).

d) Les ONG

1) *Définition*

Les ONG sont actuellement en plein essor.

Il est difficile de les définir car :

- elles recouvrent des réalités très diverses : il existe en effet des ONG très différentes quant à leur but, leur fonctionnement, leur dimension (nationale ou internationale),...
- il n'y a pas de définition légale générale de l'ONG

On peut cependant les définir par certaines caractéristiques récurrentes :

- ce sont des **organismes privés** qui ne sont donc pas composés d'Etats (même si on a parfois des participations d'autorité publique)
- elles ont un **but non lucratif**
- pour certains, elles doivent être **internationales** (mais d'autres reconnaissent le statut d'ONG à des organisations nationales)

2) *Statut juridique*

a. Niveau universel

L'article 71 de la Charte de l'ONU permet au Conseil économique et social de faire participer à ses travaux des ONG qui s'occupent de questions relatives à sa compétence.

Le Conseil économique et social a donc établi différentes catégories d'ONG, en fonction de leurs activités. Les ONG entrant dans l'une de ces catégories peuvent s'y inscrire, ce qui leur donne le droit de siéger à un conseil consultatif. Selon la catégorie à laquelle elles appartiennent, elles auront alors plus ou moins de droits au sein de ce conseil, par ex.

- proposer des points à l'ordre du jour
- présenter des exposés oraux ou écrits,...

Cette représentation des ONG au sein du Conseil économique et social permet une coopération entre OIG (l'ONU) et ONG (la « société civile internationale »).

Ca peut être très prolifique mais ça peut aussi parfois créer des tensions quand :

- une ONG s'oppose à la politique d'un Etat membre de l'ONU
- les valeurs défendues par des ONG sont contraires aux valeurs défendues par certains gouvernements

Dans ces cas, on a parfois des Etats qui vont tout faire pour exclure une ONG du conseil consultatif.

b. Niveau national

En Belgique, les ONG prennent la forme d'ASBL ou d'association internationale à but philanthropique.

Si ce ne sont pas des ONG de droit belge, elles ont tout de même une reconnaissance :

- si elles viennent d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, une Convention de 1986 leur assure une existence juridique dans tous les Etats membres.
- d'où qu'elles viennent, le Code de droit international privé leur confère, comme à toutes les personnes étrangères, la même capacité qu'aux Belges.

e) Remarque : le Comité international de la Croix rouge (CICR)

Le CICR est une OI à statut un peu particulier en vertu des Conventions de Genève de 1929 et de leurs protocoles additionnels de 1977.

Par son but, il s'apparente à une ONG (protection des victimes des conflits). Mais il a aussi certains droits et compétences propres aux OI (privilèges et immunités).

B. Historique des OIG

- 1°. Les 1ères organisations qu'on peut apparenter à des OIG sont les alliances entre cités grecques, à l'Antiquité.
 - 2°. Les OIG au sens moderne n'apparaissent cependant qu'au XIXème siècle. Au départ, elles n'ont pas encore de permanence : ce sont des réunions d'Etats lors desquelles sont prises des décisions communes. Les décisions sont scellées dans un acte qui perdure mais la réunion, elle, prend fin.
Ex. Congrès de Vienne sur le partage de l'Europe après les guerres napoléoniennes, conférence de Berlin sur la colonisation,...
 - 3°. Fin XIXème - début XXème siècle se créent les premières OIG a caractère permanent. A l'époque, elles ne s'occupent encore que de matières techniques et pas politiques, surtout dans le domaine des communications qui connaît un grand essor (transports, télégraphe, postes,...).
 - 4°. Après WWI apparaît la 1^{ère} OIG à vocation politique : la SDN, en 1919.
En parallèle, les OIG a caractère technique continuent à se développer pour répondre à l'évolution technologique (aviation, santé,...).
 - 5°. Enfin, après WWII, on continue à avoir des organisations politiques universelles (l'ONU principalement) et des organisations techniques (qui deviennent les « institutions spécialisées »).
A ce moment là, l'évolution la plus importante est surtout l'apparition des OIG à caractère régional. Elles se multiplient très vite (ex. Conseil de l'Europe, Union africaine, Pacte andin, Organisation des Etats américains, Mercosur, débuts de l'UE,...).
 - 6°. Récemment encore, des OIG ont été créées et continuent à se créer (ex. OMC, Organisation internationale sur la prohibition des armes chimiques,...).
- Aujourd'hui, on a environ deux fois plus d'OIG que d'Etats.

C. L'acte constitutif des OIG

L'acte constitutif est à une OIG ce que la Constitution est à un Etat. Certains actes constitutifs s'appellent d'ailleurs « constitution » (ex. celui de l'OIT, celui de l'UE bientôt,...). Ces actes sont presque toujours des traités et ils sont donc soumis à la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

1. Elaboration

L'élaboration de l'acte constitutif se fait en deux phases :

- 1°. La **négociation** : c'est un processus principalement politique et donc peu soumis au droit international. Le droit international, et plus précisément la Convention de Vienne de 1969, ne va trouver à s'appliquer qu'une fois la phase de négociation terminée, lors de l'adoption du texte.
- 2°. L'**adoption** : c'est l'acte qui clôt la négociation et scelle l'accord des parties.
La Convention prévoit des règles de majorité des 2/3 (article 9, § 2, pour les OIG avec un nombre de membres déjà important) ou d'unanimité (article 9, § 1, pour les OIG avec peu de membres) pour l'adoption de l'acte constitutif.

Notons que si un Etat n'a pas participé à la négociation et/ou à l'adoption de l'acte constitutif, il lui est encore possible de se joindre à l'OIG en adhérant à l'acte.

2. La question des réserves

a) Possibilité

Une fois que l'acte constitutif a été adopté, certains Etats peuvent vouloir faire des réserves, c'est-à-dire devenir partie tout en refusant d'être soumis à telle ou telle partie de l'acte.

Il y a trois possibilités :

1°. Soit l'acte exclut toute réserve (ex. acte constitutif de l'OMC, de l'Autorité internationale des fonds marins,...).

Dans ce cas là en principe, aucune réserve n'est possible. Elles sont parfois cependant acceptées par l'OIG, par ex. la Suisse et le Luxembourg, Etats neutres, ont adhéré à la SDN sous réserve de non participation à toute action collective alors que l'acte constitutif de la SDN excluait pourtant toute réserve.

2°. Soit l'acte exclut les réserves uniquement pour certaines de ses dispositions.

3°. Soit l'acte ne dit rien. C'est le cas la plus fréquent.

Dans ce cas, pour voir si la réserve est possible, il va falloir voir si les autres Etats parties l'acceptent.

Il faut avant tout distinguer :

- les réserves à caractère politique : ce ne sont pas à proprement parler des réserves car elles ne touchent pas au texte lui-même mais plutôt à la signification que l'Etat ne veut pas qu'on donne à son adhésion. Exemples :
 - en adhérant à la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer, l'Argentine a refusé qu'on considère son adhésion comme une reconnaissance du caractère britannique des îles Falkland/Malouines
 - en adhérant à des OI dont était membre Israël, des Etats arabes ont plusieurs fois dit qu'il ne fallait pas considérer leur adhésion comme une reconnaissance d'Israël
- les véritables réserves : ce sont des vraies réserves qui, elles, doivent être acceptées par les autres Etats parties.

b) Acceptation

Si une réserve est possible, elle doit encore être acceptée. Comment doit se faire cette acceptation ?

Il faut d'abord aller voir si l'acte prévoit quelque chose. Mais s'il ne prévoit rien, il faut se rapporter à la Convention de Vienne de 1969.

En principe, c'est l'article 20, § 4 de la Convention qui dispose comment doivent être acceptées les réserves : ça se fait de façon bilatérale. Chaque Etat partie à l'acte va dire s'il accepte la réserve et, selon son acceptation ou son refus, elles s'appliqueront ou non dans ses rapports avec l'Etat émetteur de la réserve.

Mais les actes constitutifs des OI sont des actes fondateurs et sont donc soumis à un statut spécial par l'article 20, § 3 : les réserves ne sont pas acceptées ou refusées de façon bilatérale mais de façon centrale. C'est l'« organe compétent » de l'OIG qui devra dire s'il accepte ou non la réserve.

Le but de ce régime particulier est de sauvegarder la cohérence et l'intégrité de l'acte fondateur : il doit être le même pour tous.

Le problème est que la Convention de Vienne ne dit pas qui est l'« organe compétent ». Il faut donc aller voir dans l'acte constitutif s'il a prévu un organe compétent pour se prononcer sur les réserves. Si ce n'est pas le cas, on confiera cette tâche à un autre organe, en général celui qui est compétent pour admettre les nouveaux membres.

Pour se prononcer sur les réserves, il faudra attendre l'entrée en vigueur de l'acte et donc l'entrée en fonction de l'organe compétent

c) Effets

Les effets juridiques des réserves sont régis par l'article 21 de la Convention de Vienne :

- si la réserve est acceptée, le traité sera modifié dans la mesure de la réserve.
- si la réserve est refusée, l'Etat qui l'a émise devra soit y renoncer soit renoncer à faire partie de l'OI. Souvent, l'Etat refuse de renoncer à sa réserve puis, après quelque temps, change d'avis, et adhère à l'OI en renonçant à sa réserve.

3. Interprétation

Les problèmes d'interprétation de l'acte constitutif peuvent porter sur :

- les institutions de l'OIG
Ex. conflits de compétence entre différents organes d'une même OIG, conditions d'action d'un organe, composition d'un organe,...
- le droit matériel contenu dans l'acte
Ex. interprétation d'une clause de stand still,...

Des litiges d'interprétation peuvent s'élever entre Etats ou entre organes.

Qui va les interpréter ? Deux possibilités :

a) Situation générale : l'auto-interprétation

Dans ce cas de figure, on n'a pas d'organe spécifique chargé d'interpréter l'acte constitutif. Chaque organe et chaque Etat va donc faire sa propre interprétation unilatérale. Quelle est la valeur d'une telle interprétation ?

- si elle émane d'un **Etat**, elle va le lier lui en vertu du principe d'« estoppel » (non-contradiction) mais elle ne liera évidemment que lui.
Ex. l'affaire des dépenses de l'ONU : les Etats membres de l'ONU avaient voté des opérations de maintien de la paix au Moyen Orient (1956) et au Congo (1960). Puis, certains ont refusé de participer à leur financement et ont alors contesté ces opérations. La CIJ a émis un avis consultatif et elle a dit que, comme les opérations avaient été décidées « sans vote contraire », les Etats avaient accepté ces opérations et devaient donc accepter de les financer en vertu du principe de non-contradiction.
- si elle émane d'un **organe**, c'est en principe pareil mais l'interprétation peut tout de même finir par lier l'OIG et les Etats membres s'ils ne s'opposent pas à l'interprétation. Ce consentement la rend authentique et donc obligatoire.
On peut donc dire que l'auto-interprétation émanant d'un organe est susceptible d'avoir une portée juridique plus forte que celle émanant d'un Etat.
Ex. le CS a interprété l'article 27 de la Charte de l'ONU concernant les règles de vote en son sein. Il a considéré que l'abstention d'un membre permanent n'équivalait pas à un veto. Aujourd'hui, tout le monde accepte cette règle.

b) Mécanismes plus spécifiques d'interprétation

Parfois, l'OI a un organe spécifiquement compétent pour interpréter son acte constitutif. L'interprétation faite par cet organe peut être de deux types : contentieuse ou consultative.

1) Mécanismes contentieux d'interprétation

L'interprétation contentieuse peut émaner :

1°. Soit d'un organe **politique** :

C'est peu courant mais ça arrive. Par ex. l'organe plénier du FMI est un organe politique compétent pour interpréter son acte constitutif.

2°. Soit d'un organe **juridictionnel** :

C'est beaucoup plus courant. Ca existe dans deux types d'OI :

- les OI régionales à vocation économique (ex. UE, Mercosur, Pacte andin,...) : ces OI ont toujours parmi leurs organes une ou des juridiction(s) chargée(s) d'interpréter leurs normes et de trancher les conflits d'interprétation.

Ces juridictions ont une compétence exclusive et tout conflit d'interprétation doit nécessairement leur être soumis et être réglé par elles. On ne peut le régler par d'autres voies.

Ex. l'UE : là, c'est le tribunal de 1^{ère} instance et, en appel, la CJCE qui sont compétents en la matière. Ils tranchent les conflits d'interprétation entre Etats mais surtout entre les Etats et les organes de l'UE. Exemples :

- la Commission avait passé au nom des Etats membres un traité commercial avec les USA. La France l'a attaquée car elle a estimé que la Commission avait outrepassé ses compétences prévues par le Traité de Rome.
- l'Irlande était en litige avec l'Angleterre au sujet d'une centrale nucléaire construite sur les côtes anglaises, juste en face de l'Irlande, de sorte que ça entraînait une pollution des côtes irlandaises.

Elle a saisi le tribunal international du droit de la mer, institué par la Convention de Montego Bay en demandant des mesures provisoires et la mise en place d'un tribunal arbitral. Ce fut fait mais le tribunal arbitral a refusé de se prononcer en disant que l'Irlande aurait dû privilégier le mode de règlement des différends prévu au sein de l'UE.

La Commission a alors attaqué l'Irlande pour non respect du mode de règlement des différends prévu par le Traité de Rome.

Enfin, ils peuvent aussi trancher les conflits d'interprétation soulevés au niveau interne par des particuliers via le mécanisme de la question préjudicielle.

- les OI universelles : ces OI ont parfois aussi une ou des juridictions compétentes pour régler leurs conflits d'interprétation, mais là, la compétence de la juridiction n'est jamais exclusive et on peut recourir à une autre voie d'interprétation.

Ex. les conflits d'interprétation de l'OMS peuvent être soumis à la CIJ mais ils peuvent aussi être réglés autrement.

L'interprétation contentieuse a toujours un effet obligatoire.

2) Mécanismes consultatifs d'interprétation

a. Organes compétents

Plusieurs OI ont un organe habilité à interpréter consultativement l'acte constitutif (ex. l'Autorité internationale des fonds marins, l'ONU,...).

Mais c'est surtout au sein de l'ONU que l'on utilise les mécanismes consultatifs. C'est la CIJ qui est compétente en la matière. On va examiner comment elle peut agir.

b. Modes de saisine de la CIJ

Elle peut être saisie :

1°. Par **les Etats membres** (pour rappel, eux seuls peuvent la saisir au niveau contentieux)

2°. Par l'**AG et le CS** sur toute question juridique relative à l'ONU (article 96 de la Charte de l'ONU).

Ca signifie que ces organes peuvent demander à la CIJ des avis consultatifs sur :

- l'interprétation de la Charte : ex.
 - l'affaire des admissions en bloc : au début de la guerre froide (fin années '40 - début années '50), chacun des deux blocs rejetait systématiquement toute demande d'adhésion émanant d'Etats « protégés » par l'autre bloc. Cette pratique paralysait toute adhésion et les faisait en fait dépendre de raisons purement politiques alors que la Charte ne prévoyait pas ces critères dans les conditions d'adhésion. On a alors demandé à la CIJ si ce n'était pas contraire à la Charte. Elle a dit que oui. Finalement, les deux blocs ont fini par se mettre d'accord pour accepter en même temps l'adhésion des « protégés » de l'autre.
 - l'affaire des dépenses de l'ONU (v. *supra*).
- l'interprétation d'autres questions juridiques relatives à l'ONU : ex. avis consultatif de la CIJ sur l'illicéité du mur de séparation construit en Israël.

3°. Par des **organes autres que l'AG et le CS** (Conseil économique et social, Conseil de tutelle et institutions spécialisées sauf l'Union postale universelle et l'ONUDI) à condition d'y être autorisés et uniquement sur des questions qui se posent dans le cadre de leurs activités.

Ex. affaires *Cumaraswamy* (1999) et *Mazilu* (1989) : le Comité des droits de l'homme de l'ONU a interrogé la CIJ sur les privilèges et immunités reconnus aux experts travaillant pour lui. La CIJ a alors interprété la Charte et la Convention ONU de 1946 sur les privilèges et immunités.

c. Caractéristiques de l'avis consultatif

1°. Pas d'exclusivité : la CIJ peut être saisie mais le conflit d'interprétation peut très bien être réglé autrement.

2°. Pas de force obligatoire : comme leur nom l'indique, les interprétations consultatives sont, contrairement aux interprétations contentieuses, non contraignantes.

Ca doit cependant être tempéré par deux considérations :

- les avis de la CIJ ont une forte autorité morale et sont donc souvent suivis d'effets.
Ex. dans l'affaire du mur de séparation en Israël, suite à l'avis de la CIJ, l'AG a demandé au secrétaire général d'ouvrir un registre de réclamations dans le but, un jour, d'octroyer des réparations aux personnes lésées (càd essentiellement les populations palestiniennes). En effet, l'avis de la CIJ a précisé qu'Israël était tenu de réparer les dommages qu'il a causés par sa violation du droit international.
- certains avis de la CIJ peuvent exceptionnellement avoir force obligatoire : c'est le cas lorsqu'un traité international le prévoit. Ca existe pour certains litiges spécifiques.
Ex. les Conventions ONU sur les privilèges et immunités du personnel de l'ONU (1946) et des institutions spécialisées (1947) prévoient que les avis consultatifs donnés sur leur interprétation par la CIJ seront contraignants.

d. Refus de se prononcer

Dans certains cas, la CIJ peut refuser de se prononcer :

1°. Quand il y a un **litige sous jacent entre deux Etats** : la Cour est compétente pour se prononcer mais elle refuse en disant que c'est inopportun. Exemples :

- l'affaire du mur de séparation en Israël : certains Etats ont estimé que la CIJ n'avait pas à se prononcer car ce serait trancher le litige existant entre Israël et la Palestine à ce sujet. Or, la CIJ n'était pas compétente pour trancher ce litige puisqu'Israël n'a pas reconnu la compétence de la CIJ et que la Palestine n'est pas un Etat.

La CIJ n'a cependant pas suivi ces objections et s'est prononcée.

- l'affaire de la Carélie orientale : après WWI, un litige frontalier opposait la Finlande et l'URSS. La CIJ a refusé de se prononcer consultativement car ça aurait consisté à trancher le litige, or l'URSS n'était même pas membre de la SDN.

C'est en fait le seul cas où la CIJ a refusé de se prononcer pour cette raison.

2°. Quand celui qui pose la question n'est pas compétent pour la poser :

Ex. certains Etats membres de l'OMS ont voulu poser à la CIJ une question sur la licéité des armes nucléaires. Or, comme on l'a vu *supra*, les institutions spécialisées ne peuvent poser à la CIJ que des questions qui se posent dans le cadre de leurs activités. Le lien entre cette question et la santé était assez vague même si on pouvait éventuellement considérer que la question visait l'impact sur la santé des armes nucléaires.

Pour être sûrs d'obtenir une réponse, les Etats de l'OMS ont aussi fait poser cette question par l'AG de l'ONU.

La CIJ a répondu à la question de l'AG mais pas à celle de l'OMS en invoquant le principe de spécialité des OI.

3°. Quand la demande a un caractère politique : certains Etats ont parfois dit que la CIJ ne pouvait répondre à certaines questions parce qu'elles étaient politiques (par ex. l'affaire du mur de séparation en Israël). Mais la CIJ a toujours refusé cet argument en disant que derrière les questions de type politique, il y avait toujours aussi un débat juridique.

Ce n'est donc pas un cas où la CIJ refuse de se prononcer.

e. Remarque

La CIJ est également compétente pour rendre des avis sur la conclusion de traités entre l'UE et des Etats tiers.

Elle a par ex. rendu en 1996 un avis par lequel elle a dit que l'UE n'était pas compétente pour adhérer à la CEDH.

c) Les règles d'interprétation

1) *Les textes*

Dans les textes, on n'a pas de règles d'interprétation spécifiques aux actes constitutifs. On se contente donc d'appliquer les règles prévues par la Convention de Vienne de 1969 sur l'interprétation des traités :

- interprétation de bonne foi
- prise en compte du texte et du contexte
- prise en compte des travaux préparatoires, mais seulement si une ambiguïté persiste après les autres méthodes d'interprétation

2) *La pratique : interprétation évolutive*

Sous l'influence du droit interne de certains Etats, et particulièrement du droit constitutionnel américain, on a développé une théorie de l'interprétation dynamique ou évolutive de l'acte constitutif.

On estime que les OI vivent et changent et que leurs compétences et leur acte constitutif doivent bouger avec elles.

En pratique, ça a abouti à la théorie des compétences implicites des OI : quand leur acte constitutif ne leur donne pas une compétence mais qu'elle devient nécessaire, elles peuvent se l'arroger. Elles doivent cependant respecter deux limites :

- la compétence arrogée doit être nécessaire à l'OI pour réaliser ses buts (critère de nécessité)

- la compétence doit s'inscrire dans le domaine d'activités de l'OI pour ne pas violer le principe de spécialité des OI qui, contrairement aux Etats, n'ont pas de plénitude de compétences (critère de spécialité)

Exemples de compétences implicites :

- différentes juridictions internes à l'ONU ont été créées alors qu'elles n'étaient pas prévues par la Charte (ex. les TPI, le tribunal administratif pour juger les litiges entre l'ONU et ses fonctionnaires,...)
- l'ONU a organisé des opérations de maintien de la paix car c'était nécessaire à ses objectifs même si se n'était pas prévu par la Charte
- l'AG de l'ONU s'est arrogé un pouvoir de contrôle des mandats accordés aux Etats occidentaux sur d'anciennes colonies. Elle l'a exercé par plusieurs résolutions, notamment envers l'Afrique du Sud qui avait un mandat sur le Sud-Ouest africain (actuelle Namibie). L'Afrique du Sud a contesté la compétence de l'AG à exercer ce contrôle mais la CIJ a dit que l'AG avait développé une pratique constante avec l'accord des Etats membres et était donc bien compétente. En fait, l'AG n'avait fait qu'exercer un pouvoir de contrôle qui existait à l'époque de la SDN mais qu'on avait omis de prévoir dans la Charte de l'ONU.

4. Amendements

a) Notion

La différence entre un amendement et une interprétation réside dans la manière dont ils se font et non pas dans leur effet :

- l'interprétation est informelle : elle résulte d'une certaine pratique mais elle finit par acquérir force obligatoire.

Par ex. l'article 27 de la Charte de l'ONU prévoit qu'aucun des membres permanents du CS ne peut voter contre une résolution pour qu'elle soit adoptée. Cet article a été interprété dans le sens qu'une abstention n'équivalait pas à un veto et ne faisait donc pas obstacle à l'adoption d'une résolution. Ca n'a pas été transcrit tel quel dans la Charte mais c'est tout comme.

- l'amendement est formel : il consiste en une modification du texte. Il a lui aussi force obligatoire.

b) Procédure

1) *Quand l'acte constitutif ne prévoit rien*

Quand l'acte constitutif ne prévoit pas la manière dont doivent se faire les amendements, il faut se rapporter à la Convention de Vienne de 1969.

En principe, un amendement se fait explicitement : il faut un accord des parties, étant entendu que si toutes les parties ne sont pas d'accord avec l'amendement, il n'aura d'effet qu'entre les parties qui l'ont accepté. Evidemment, ça peut amener à ce que l'acte constitutif ne soit plus le même aux yeux de tous les Etats membres. Dans certaines OI, c'est autorisé et dans d'autres non. Dans l'UE par ex. c'est autorisé (tous les Etats membres ne sont par exemple pas membres de la zone euro et de la BCE) même si on tente de minimiser les différences par le système des coopérations renforcées.

Mais parfois aussi, un amendement peut se faire implicitement : c'est le cas lorsqu'on a des traités successifs. Si un 2nd traité est contraire en certains points à un 1^{er} traité entre mêmes Etats, on considère que le 2nd a implicitement amendé le 1^{er}.

2) *Quand l'acte constitutif prévoit une procédure*

Quand l'acte constitutif prévoit une procédure d'amendement, il faut évidemment la suivre.

En général, l'acte désigne :

- l'organe compétent pour procéder à l'amendement
- la règle d'unanimité ou de majorité nécessaire au vote de l'amendement.

En général, quand on a une règle de majorité, l'amendement lie tout le monde, même les Etats qui ont voté contre. Par ex. l'article 108 de la Charte de l'ONU prévoit que tous les membres sont liés par les amendements lorsqu'ils ont été votés à la majorité des 2/3 et que 2/3 des Etats membres ont ratifié l'amendement au niveau interne, dont les 5 membres permanents du CS.

Rmq. : même quand une procédure d'amendement est prévue par l'acte constitutif, ça n'empêche pas les Etats de développer une pratique interprétative et donc des amendements informels, à condition qu'il y ait accord des Etats membres.

5. Hiérarchie des normes

a) Hiérarchie des normes au sein de l'ordre juridique de l'OI

L'ordre juridique international fonctionne comme un système horizontal, donc sans hiérarchie des normes.

Mais chaque OI a son ordre juridique propre et ces ordres juridiques là sont plutôt des systèmes verticaux, avec une hiérarchie. Dans chaque OI, on a donc une petite hiérarchie avec au sommet l'acte constitutif. Cette hiérarchie admet cependant en général une certaine souplesse. On veut en fait concilier deux idées :

- l'acte constitutif est important et doit garder son intégrité
⇒ nécessité d'une **hiérarchie**
- une règle nouvelle qui s'écarte de l'acte constitutif témoigne d'un accord plus récent et l'évolution des rapports entre Etats ne doit pas être entravée de façon trop rigide
⇒ nécessité d'une **souplesse**

Tout est donc une question d'équilibre entre ces deux idées :

- le respect de la hiérarchie des normes et de la primauté de l'acte constitutif pourra être contrôlé par un organe de l'OI.

Par ex. dans l'UE, l'article 230 du Traité de Rome donne à la CJCE la compétence de contrôler la conformité au traité des normes prises par les institutions communautaires.

- la souplesse pourra être assurée par des interprétations du droit de l'OI pas toujours conformes à la lettre de l'acte constitutif mais pourtant admises par tous. L'article 2 de la Convention de Vienne de 1969 dit d'ailleurs que les normes dérivées devraient être conformes à l'acte constitutif. Ce conditionnel montre bien qu'une porte reste ouverte.

Par ex. à l'ONU, tout le monde admet désormais que l'abstention d'un membre permanent du CS n'équivaut pas à un veto. Ce n'est pourtant pas ce que dit la lettre de l'article 27 de la Charte.

b) Statut des actes constitutifs des OI dans l'ordre juridique international

On a vu qu'il n'y avait pas de hiérarchie des normes dans l'ordre juridique international. Cependant, les actes constitutifs des OI entrent parfois en contradiction avec d'autres actes constitutifs ou d'autres normes.

Comment savoir qui doit primer ? Il y a deux possibilités :

- soit l'acte constitutif prévoit lui-même quel doit être son statut par rapport aux autres normes de droit international : dans ce cas, il suffit de faire ce qu'il dit.

Par ex. l'article 103 de la Charte de l'ONU prévoit que les obligations qu'ont les Etats membres en vertu de la Charte doivent primer sur toutes leurs autres obligations internationales, même postérieures. Cet article crée donc une hiérarchie en faveur de la Charte : toute disposition de la Charte et toute décision prise en vertu de la Charte devra primer sur les autres normes internationales.

Ex. affaire de Lockerbie : après l'attentat de Lockerbie, l'Angleterre (dont le territoire avait été visé) et les USA (dont l'avion avait été utilisé pour commettre l'attentat) ont demandé à la Libye d'extrader deux suspects. La Libye a refusé en invoquant la Convention de Montréal de 1971 qui dispose que lorsqu'un Etat détient des criminels recherchés à l'étranger, il doit soit les extradater, soit les juger lui-même. La Libye entendait juger elle-même les suspects. Mais le CS avait pris une résolution ordonnant l'extradition. La CIJ a donc dit qu'en vertu de l'article 103 de la Charte, la Convention de Montréal devait céder devant la résolution du CS et que la Libye ne pouvait plus décider de juger elle-même les suspects.

- soit l'acte constitutif ne prévoit rien à ce propos : dans ce cas, on applique les règles de la Convention de Vienne de 1969.

D. Participation aux OIG

1. Admission

a) Distinction de base

En ce qui concerne l'admission des membres, il faut avant tout distinguer :

- les membres originaires : ils étaient partie à l'acte constitutif dès son entrée en vigueur. Ils ont donc toujours été membres de l'OI et le problème de leur adhésion ne se pose pas.
- les autres membres : ils n'ont adhéré à l'acte constitutif qu'ultérieurement et ont donc dû être admis par les Etats déjà membres. C'est pour eux que se pose la question de l'admission et de ses conditions.

b) Conditions d'admission

C'est l'acte constitutif qui prévoit les conditions nécessaires pour adhérer à l'OI. Elles varient selon les cas :

- certaines OI sont totalement fermées : seuls les membres originaires peuvent en faire partie et elles n'admettent pas d'adhésion. Dans ce cas, l'acte constitutif mentionne le nom des membres (ex. le Benelux).
- certaines OI sont totalement ouvertes : tout le monde peut y adhérer sans conditions (ex. l'Autorité internationale des fonds marins).
- mais la plupart des OI sont entre ces deux extrêmes et admettent les nouvelles adhésions sous certaines conditions, plus ou moins strictes selon les cas.

On fait généralement une distinction entre conditions objectives et subjectives :

- conditions **objectives** : ce sont des conditions où l'OI n'a pas vraiment de pouvoir d'appréciation. Exemples :
 - pour être admis dans une OI régionale, il faut faire partie de la région
 - pour être admis dans une institution spécialisée du système de l'ONU, il faut être membre de l'ONU (ou bien être admis par un organe de l'institution)

- conditions **subjectives** : ce sont des conditions qui dépendent du pouvoir d'appréciation de l'OI. Dans ce cas, cette appréciation a souvent une connotation politique, le but étant de maintenir la cohérence et l'union de l'OI. Exemples :
 - l'UE, l'OTAN, et d'autres OI importantes ont des critères stricts d'adhésion dont beaucoup dépendent de leur appréciation
 - l'ONU mélange les critères subjectifs et objectifs : pour être membre, il faut être un Etat pacifique qui accepte les obligations de la Charte (critère objectif) et être considéré par l'AG comme capable de respecter la Charte (critère subjectif).
- Rmq. : parfois, pour certaines raisons, une admission au titre de membre à part entière n'est pas possible. Dans ce cas, on admet parfois une admission sous statut particulier d' « observateur » ou de « membre associé ». Exemples :
- les Etats divisés : c'était le cas avant du Vietnam, de la Corée, de l'Allemagne,...
 - les OI quand l'OI n'admet que les membres qui sont des Etats
 - la Croix Rouge dans certaines OI
 - le Canada dans l'ESA,...

c) Succession d'Etats

En cas de succession d'Etats, que devient le statut de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur dans les OI auxquelles appartenait l'Etat prédécesseur ?

C'est régi par la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités.

1) *Sort de l'Etat prédécesseur*

Si l'Etat prédécesseur disparaît, il n'est évidemment plus membre. C'est par ex. le cas quand il y a scission d'un Etat (ex. Tchécoslovaquie).

Par contre, si l'Etat prédécesseur continue à exister sous une forme différente (amputé d'une partie de son territoire), il reste membre comme avant, en la même qualité.

Ex. : au départ, le Pakistan faisait partie de l'Inde, membre de l'ONU. Puis, le Pakistan s'est détaché de l'Inde et l'Inde est restée membre de l'ONU. Le Pakistan, lui, a adhéré à l'ONU. Plus tard, le Bangladesh s'est détaché du Pakistan et le Pakistan est resté membre de l'ONU.

Dans deux cas récents, la situation de l'Etat prédécesseur a tout de même posé problème :

- ex-URSS : lors de l'éclatement de l'URSS, on a plutôt eu une division qu'une sécession. On aurait donc dû considérer qu'il n'y avait pas d'Etat prédécesseur, comme dans le cas de la Tchécoslovaquie, et que toutes les anciennes républiques soviétiques devaient réadhérer aux OI.

Cependant, les anciennes républiques ont admis que la Russie joue le rôle d'Etat prédécesseur et elle a donc pu garder tous ses sièges dans les différentes OI dont elle était membre, y compris son siège de membre permanent du CS. Elle a en fait eu un statut de « successeur principal ».

- ex-Yougoslavie : lors de l'éclatement des Balkans, la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) a voulu, comme la Russie, obtenir le statut de successeur principal. Mais les autres Etats d'ex-Yougoslavie s'y sont opposés.

Finalement, la République fédérative de Yougoslavie a admis son échec et a accepté de réadhérer aux OI dont faisait partie l'ex-Yougoslavie.

Cependant, à l'ONU, entre l'éclatement et la réadhésion (2000), on a eu une situation un peu ambiguë puisqu'on continuait sous certains aspects à considérer l'ex-Yougoslavie comme membre mais pas sous d'autres aspects. Par ex. en 1999, la République fédérative a saisi la CIJ par rapport aux bombardements de l'OTAN. Celle-ci s'est déclarée

incompétente en disant qu'en 1999, la République fédérative n'était ni membre de l'ONU, ni partie aux statuts de la CIJ.

2) *Sort de l'Etat successeur*

En principe, les Etats successeurs doivent demander leur admission puisque ce sont de nouveaux Etats qui ne pouvaient pas être déjà membres.

Il y a cependant deux exceptions :

- la Russie grâce à son statut de successeur principal (v. *supra*)
- quand l'Etat successeur est le fruit de la réunion de deux Etats membres, il n'a pas à réadhérer (ex. Allemagne réunifiée, Yémen unifié)

2. Qui peut être membre d'une OI ?

a) Les Etats

Le terme « Etat » n'a pas le même sens selon qu'on parle d'Etat en tant que sujet de droit international ou d'Etat en tant qu'entité susceptible d'adhérer à une OI. Les conditions nécessaires ne sont en effet pas les mêmes.

Les OI acceptent parfois comme membres des entités qui n'ont pas vraiment de souveraineté sur leur territoire. Exemples :

- la Biélorussie et l'Ukraine : en 1945, elles ont été admises comme membres de l'ONU alors qu'elles n'étaient que des républiques soviétiques fédérées.
Ca s'explique par des raisons politiques : à l'époque, Churchill voulait faire admettre à l'ONU les membres du Commonwealth et craignait que l'URSS ne refuse car ça élargirait la sphère d'influence de l'Angleterre et donc de tout le bloc de l'Ouest à l'ONU. Pour éviter un tel refus, il a donc fait en sorte que des républiques soviétiques soient acceptées comme membres en contrepartie, pour élargir la sphère d'influence du bloc de l'Est. Ca a abouti à une sorte de suffrage plural de l'URSS et de l'Angleterre.
- la Palestine : elle est considérée comme Etat membre de la Ligue arabe.
- la République arabe sahraouie démocratique : l'Union Africaine a admis son adhésion

Cependant, si la condition de souveraineté semble moins importante, une condition supplémentaire est rajoutée : celle de la reconnaissance. En effet, en général, si les Etats membres acceptent l'adhésion d'un Etat non souverain, c'est parce qu'ils le reconnaissent et veulent favoriser sa reconnaissance à un niveau supérieur et sa souveraineté. La reconnaissance est d'ailleurs souvent un étape importante vers la souveraineté. Par ex. on peut dire que c'est l'admission de la Bosnie-Herzégovine à l'ONU qui lui a permis de devenir un Etat à part entière. Ca l'a protégée et a permis au pouvoir en place de prendre le contrôle.

b) Les OI

Depuis quelques temps, de plus en plus d'OI acceptent d'avoir comme membres d'autres OI. Ce phénomène s'explique par le développement des OI d'intégration économique. Ces OI se voient souvent confier par leurs Etats membres des compétences que les Etats membres, eux, ne pourront plus exercer.

Si les Etats membres décident ensuite d'adhérer à d'autres OI exerçant des compétences dans les matières qu'ils ont transférées, ils risquent de ne pas pouvoir faire grand-chose, n'ayant plus de pouvoir d'action propre. Il est donc plus cohérent qu'ils fassent adhérer à l'OI en question l'OI d'intégration économique dont ils sont membres

Ex. dans l'UE, les Etats membres ont transféré aux institutions communautaires en matière agricole, monétaire, de pêche, de commerce,... S'ils veulent adhérer à d'autres OI s'occupant

de ces matières, ils risquent de n'avoir aucune marge de manœuvre car toutes les décisions doivent être prises au niveau de l'UE. Ils vont donc tenter de faire adhérer l'UE.

L'UE est aujourd'hui membre de plus de 100 OI, dont par ex. la FAO, l'OMC,...

Comment une OI peut-elle adhérer à une OI ?

- l'OI qui veut adhérer doit voir si elle est compétente pour conclure un traité multilatéral et adhérer à une OI. Elle peut éventuellement étendre ses compétences via le mécanisme des compétences implicites mais elle ne doit pas oublier qu'elle est limitée par le principe de spécialité.
- l'OI à laquelle on veut adhérer doit voir si son droit lui permet d'admettre des OI comme membres. Si ce n'est pas le cas, elle peut le modifier. C'est aussi son droit qui déterminera le statut des OI membres. Il ne sera pas nécessairement le même que celui des Etats membres.

Rmq. : parfois, une OI *et* ses Etats membres sont membres d'une autre OI (par ex. l'UE et ses Etats membres sont membres de la FAO et de l'Autorité internationale des fonds marins). Dans ce cas, ça peut poser certains problèmes quand à leur participation. Ces problèmes doivent être réglés par l'acte constitutif de l'OI qui a comme membres d'autres OI (aller voir par ex. l'annexe 9 de la Convention de Montego Bay).

c) Les entités fédérées

Comme le droit international ne reconnaît comme sujets de droit international que les Etats et pas leurs entités fédérées, beaucoup d'OI ne les acceptent pas comme membres à part entière.

On a tout de même quelques exceptions. Exemples :

- l'ONU a accepté comme membres l'Ukraine et la Biélorussie alors qu'elles n'étaient encore que des républiques soviétiques
- certaines organisations relatives à la francophonie acceptent comme membres des entités fédérées car il existe plusieurs Etats où le français n'est parlé que dans certaines régions

Dans les autres OI, les entités fédérées ne sont pas acceptées comme membres mais peuvent être acceptées en tant que représentantes de leur Etat (v. *infra*).

d) Cas particulier : le Conseil des Nations Unies pour la Namibie

A l'époque de l'apartheid, la Namibie s'appelait Sud-Ouest africain et était sous la domination de l'Afrique du Sud. Cette situation était condamnée par l'ONU qui a organisé la création d'un Conseil des Nations Unies pour la Namibie qui a été admis comme membre à part entière des institutions spécialisées de l'ONU.

E. Représentation dans les OIG

La représentation des membres au sein des OIG est en général organisée par leur acte constitutif. C'est lui qui fixe la quantité et la qualité des représentants.

1. Quantité des représentants

Les délégations doivent avoir une quantité raisonnable de membres, c'à-d :

- suffisante pour participer efficacement aux travaux de l'OI
- pas trop nombreuse pour ne pas entraver le fonctionnement de l'OI

Par ex., à l'ONU où on a environ 200 membres, les délégations comptent 5 personnes, ce qui fait environ 1000 personnes.

2. Qualité des représentants

a) Principes

Les délégués qui représentent leur Etat au sein des OI peuvent être :

- des **agents diplomatiques** : ils pratiquent une diplomatie multilatérale, par opposition à la diplomatie bilatérale pratiquée au sein des ambassades et consulats.
C'est le cas le plus fréquent.
- des **responsables politiques** : parfois, quand l'importance des débats l'exige, des responsables politiques importants peuvent venir représenter leur Etat au sein des OI.
Exemples :
 - parfois, les chefs d'Etat eux-mêmes représentent leur Etat aux sessions d'ouverture de l'AG de l'ONU
 - lors des discussions qui ont précédé la guerre en Irak au CS, plusieurs Etats se sont fait représenter par leur ministre des affaires étrangères
- des **experts** : dans les OI à caractère assez technique, les Etats sont souvent représentés par des experts qui ne doivent d'ailleurs pas nécessairement avoir la nationalité de l'Etat qu'ils représentent.

D'ailleurs, dans les OI à caractère technique, l'acte constitutif mentionne souvent quelle doit être la qualité des représentants, et ce pour que les délégués soient le plus efficaces possible par rapport aux travaux de l'OI. Exemples :

- l'acte constitutif de l'OMS précise que les délégations des membres doivent comprendre des spécialistes de la santé
- l'acte constitutif de l'OIT prévoit une représentation tripartite : chaque Etat doit avoir trois types de représentants : des représentants des travailleurs, des employeurs et du gouvernement. Ils sont tous censés représenter leur Etat mais c'est très théorique : dans la pratique : les clivages sont plus marqués entre travailleurs et employeurs qu'entre Etats membres.

b) Représentation des entités fédérées

Que peut faire un Etat fédéral lorsqu'il fait partie d'une OI qui s'occupe de matières qui ne relèvent plus de la compétence de l'Etat fédéral mais qui n'accepte pas les entités fédérées comme membres à part entière ?

Il doit organiser au niveau interne une participation des entités fédérées à la représentation.

En Belgique, ça s'est fait par trois accords de coopération établis en 1994 et 1995.

1) *1^{er} accord : représentation de la Belgique au Conseil des ministres de l'UE*

Cet accord comprend deux aspects importants :

1°. Les **modalités de représentation de la Belgique** au Conseil des ministres de l'UE

La représentation peut se faire de trois façons :

- lorsque l'on traite de compétences exclusives de l'Etat fédéral, la Belgique est représentée par un ministre fédéral
- lorsque l'on traite de compétences mixtes, la Belgique est représentée par un ministre fédéral et un ministre fédéré, l'un siégeant comme représentant principal et l'autre comme assesseur

- lorsque l'on traite de compétences exclusives des entités fédérées, la Belgique est représentée par un ministre fédéré, selon un système de tournante
- 2°. **L'adoption d'une position commune** pour les compétences mixtes et exclusives des entités fédérées

Avant d'aller débattre au Conseil des ministres de l'UE, il faut se mettre d'accord au niveau interne. Ca peut se faire de trois manières :

- par une coordination des affaires européennes organisée au sein du ministère des affaires étrangères
- si ça n'aboutit pas, par la réunion d'une conférence interministérielle de politique étrangère
- si ça n'aboutit toujours pas, par la saisine du Comité de concertation (mais c'est rare)

2) *2^{ème} accord : représentation de la Belgique dans les OI compétentes pour des matières qui, en droit belge, sont des compétences mixtes*

Ca concerne quelques OI régionales (Benelux, OCDE, Conseil de l'Europe), mais surtout des OI universelles (ex. OMC, FAO,...)

Là aussi l'accord comprend deux aspects :

- 1°. Les **modalités de représentation de la Belgique** au sein des OI concernées : en général, on aura une délégation qui comprend des représentants des entités fédérées
- 2°. **L'adoption d'une position commune** : ça se fait comme prévu dans le 1^{er} accord (v. *supra*)

3) *3^{ème} accord : représentation de la Belgique dans les OI compétentes en matière d'environnement*

c) Vérification des pouvoirs des représentants

Beaucoup d'OI ont un organe chargé de vérifier les pouvoirs des représentants de leurs membres.

A l'ONU par ex., on a une Commission de vérification des pouvoirs qui examine les délégations et soumet son avis à l'AG qui doit trancher. En principe, l'AG doit se baser sur le critère de l'effectivité mais, à plusieurs reprises, elle s'est plutôt basée sur le critère de la conformité aux objectifs de l'ONU qui est un critère plus politique. Exemples :

- Taiwan : dans les années 1950, l'ONU a été confrontée au problème taïwanais. La Chine avait deux gouvernements concurrents : le gouvernement communiste de Pékin et le gouvernement nationaliste de Taiwan. Pendant 20 ans, elle n'a reconnu que le 2nd car il était plus proche des intérêts occidentaux. Puis, quand le bloc de l'Est est devenu plus puissant, le vent a tourné et c'est la Chine communiste qui a, seule, pu avoir une délégation à l'ONU.
- Cambodge : à la fin des années 1970, on a eu le même problème au Cambodge avec deux gouvernements concurrents.
- Afrique du Sud : en 1976, l'ONU a refusé que sa délégation siège à l'ONU à cause du problème de l'apartheid. Ce n'était pas une suspension mais les effets étaient plus ou moins les mêmes.

F. Fin de la qualité de membre

1. Le retrait

Quand un Etat membre n'est plus d'accord avec l'orientation prise par une OI, il peut se retirer.

C'est néanmoins assez rare car en général, les Etats membres préfèrent pratiquer la contestation interne. Et si malgré tout il y a retrait, souvent, l'Etat qui s'est retiré finira par revenir quelque temps plus tard.

a) Conditions du retrait

1) *L'acte constitutif prévoit une possibilité de retrait*

Dans ce cas, le retrait sera admis par l'OI à condition qu'il se fasse dans le respect des conditions prévues par l'acte constitutif.

Ex. l'article 1^{er}, § 5 de la Charte de l'OIT prévoit que, pour se retirer, un Etat membre doit donner un préavis. Deux ans après, il pourra se retirer à condition de s'être acquitté de toutes ses obligations financières vis-à-vis de l'OIT.

2) *L'acte constitutif ne prévoit pas de possibilité de retrait*

Dans ce cas, l'article 56 de la Convention de Vienne de 1969 prévoit que le retrait est malgré tout possible :

- soit s'il y a un accord unanime des autres Etats membres
- soit si on peut déduire de l'intention des parties ou de la nature des choses qu'un retrait est possible malgré le silence de l'acte constitutif

Par ex. tant que la Constitution européenne ne sera pas entrée en vigueur, il n'y aura aucun texte dans le droit communautaire prévoyant une possibilité de retrait de l'UE.

Pourtant, il est unanimement admis qu'un tel droit existe car ça découle de la volonté des Etats membres.

Mais quid quand on n'est pas dans une de ces situations ? Le retrait est-il impossible ?

Comme rien n'est prévu, c'est un peu anarchique. On a eu des retraits de ce type mais ils n'ont pas vraiment été acceptés par les OI concernées qui ont continué à demander aux Etats des contributions financières (ex. retrait de plusieurs Etats communistes de l'OMS dans les années 1950, retrait de l'Indonésie de l'ONU en 1965,...).

b) Conséquences du retrait

1) *Quant aux obligations liées à la qualité de membre*

L'Etat qui s'est retiré perd la qualité de membre (même s'il peut parfois garder un statut d'observateur) et n'est donc plus lié par les obligations attachées à cette qualité.

Cependant, il doit s'être acquitté de ses obligations financières vis-à-vis de l'OI. En général, la dette est fixée par une négociation.

2) *Quant aux actes de l'OI*

L'Etat n'est plus partie à l'acte constitutif de l'OI ni à son droit dérivé (par ex. les résolutions du CS). Par contre, il peut rester tenu par d'autres règles qui s'imposent à lui en vertu de la coutume ou d'un traité.

c) Réadmission

Là aussi, selon les cas, l'acte constitutif prévoira ou non les modalités de réadmission des Etats qui se sont retirés.

Par ex. l'article 1^{er}, § 6 de la Charte de l'OIT prévoit que la réadmission suit les mêmes formalités qu'une admission normale.

2. L'exclusion

a) Généralités

Certains actes constitutifs d'OI prévoient une possibilité d'exclure un membre (ex. ONU, Conseil de l'Europe, Banque mondiale, FMI,...).

Cependant, en pratique les exclusions sont très rares. A l'ONU par ex., certains membres sont pour l'exclusion quand un membre s'éloigne trop des objectifs de la Charte mais d'autres sont contre en raison du caractère universel de l'organisation.

Exemples d'exclusion :

- avant WWII, l'URSS a été exclue de la SDN suite à son invasion de la Finlande
- avec la prise de pouvoir du régime des colonels, la Grèce s'est retirée du Conseil de l'Europe car elle savait qu'il allait l'exclure

b) Conséquences de l'exclusion

Cf. conséquences du retrait.

A l'ONU, les conséquences peuvent être particulièrement lourdes puisque l'exclusion de l'ONU entraîne l'exclusion de toutes les institutions spécialisées dont une des conditions d'adhésion est d'être membre de l'ONU.

3. La suspension

Là, il y a trois possibilités :

- soit l'acte constitutif de l'OI prévoit une possibilité de suspension dans certaines situations :

Ex. l'article 5 de la Charte de l'ONU prévoit que, quand il prend contre un Etat membre des mesures coercitives, le CS peut recommander à l'AG de suspendre ce membre de l'exercice de ses droits et privilèges.

C'est cependant assez théorique et ça ne se fait pas du tout automatiquement. Par ex. lors de la 1^{ère} guerre du Golfe, le CS a pris contre l'Irak des mesures coercitives mais il n'a pas demandé sa suspension.

Si on est en dehors des conditions prévues par la Charte, il ne peut pas y avoir de véritable suspension mais on peut atteindre le même résultat, par ex. en refusant les pouvoirs de la délégation d'un membre (ex. Afrique du Sud, v. *supra*).

- soit l'acte constitutif de l'OI ne prévoit pas de possibilité de suspension mais, quand le besoin s'en fait sentir, il est modifié pour permettre une suspension
- soit l'acte constitutif de l'OI ne prévoit pas de possibilité de suspension et n'est pas modifié :

Dans ce cas, l'OI peut appliquer l'exception d'inexécution.

G. Les actes institutionnels

1. Notion

Les Etats membres des OI subissent un dédoublement fonctionnel :

- ils existent en tant qu'**Etats** : à ce titre, ils peuvent participer à l'adoption de normes de droit international qui n'ont pas de lien spécifique avec l'OI. Simplement, ces normes peuvent être élaborées au sein des OI car c'est un cadre où les Etats se rencontrent et où ils peuvent plus facilement conclure des accords.
On ne va pas en parler dans ce cours car c'est plutôt l'objet du cours de droit des gens.
- ils existent en tant que **membres des organes de l'OI** : à ce titre, ils participent à l'adoption de normes propres à l'OI. Ces normes sont appelées actes institutionnels. Parmi elles, on distingue :
 - l'acte constitutif
 - le droit dérivé, c'est-à-dire les actes de l'OI pris en vertu de l'acte constitutif. Ils peuvent être contraignants ou non.

2. Elaboration des actes institutionnels

Le mode d'élaboration des actes institutionnels varie selon les OI et selon le type d'acte.

Par ex. les règles de vote peuvent être très différentes :

- règles d'unanimité
- règles de majorité
- nombre de voix par Etat membre calculé en fonction de son importance (ex. Conseil des ministres de l'UE), en fonction de sa part en capital (ex. Banque mondiale, FMI),...

3. Portée juridique des actes institutionnels

Dans la doctrine volontariste, on estime que la portée contraignante ou non des actes des OI dépend essentiellement du consentement des Etats.

Il faut avant tout faire une distinction entre deux types d'actes institutionnels :

- ceux qui sont fondés sur le droit existant
- ceux qui énoncent du droit nouveau

a) Les actes fondés sur le droit existant

1) *Les actes fondés sur l'acte constitutif*

En vertu de la hiérarchie des normes qui existe au sein des OI, l'acte constitutif doit primer sur le droit dérivé. Les actes institutionnels doivent donc être pris en conformité avec l'acte constitutif. C'est le principe de légalité. Exemples :

- à l'ONU, les résolutions du CS doivent être adoptées conformément à la Charte.
 - dans l'affaire de l'attentat de Lockerbie, avant de voir si les USA et l'Angleterre pouvaient imposer à la Libye les résolutions qui avaient été prises contre elle, il a fallu vérifier qu'elles étaient conformes à la Charte.
 - les TPI pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie ont dû vérifier si leur création par le CS était conforme à la Charte avant de commencer à exercer leur mission.
- quand l'OMS a demandé un avis consultatif sur les armes nucléaires à la CIJ, celle-ci s'est déclarée incompétente car l'acte par lequel l'OMS avait demandé l'avis était contraire à son acte constitutif (v. *supra*).

Pour voir si ces actes institutionnels ont des effets contraignants, il faut aller voir ce que dit l'acte constitutif. On peut avoir différentes situations :

- 1°. La **détermination immédiate explicite** : dans ce cas, l'acte constitutif dispose explicitement que tel ou tel organe de l'OI aura le pouvoir de prendre des actes institutionnels contraignants. Exemples :
 - l'article 25 de la Charte de l'ONU donne force contraignante aux décisions du CS
 - l'article 249 du Traité de Rome détermine la force contraignante des règlements, directives, recommandations et avis émanant des organes de l'UE
 - autres actes constitutifs comme ceux de l'OMS, l'Union postale universelle, l'Organisation de l'aviation civile internationale,...
- 2°. La **détermination immédiate implicite** : dans ce cas, l'acte constitutif donne certains pouvoirs à des organes et on peut en déduire qu'implicitement, il donne force contraignante aux actes que prendront ces organes en vertu de ces pouvoirs.
Ex. articles 17 et 18 de la Charte de l'ONU sur les pouvoirs de l'AG
- 3°. La **détermination médiate** : dans ce cas, l'acte constitutif dispose que tel ou tel type d'acte d'un organe a force contraignante mais aucun acte n'a vraiment ce nom. Il faut alors voir dans les actes de l'organe en question lesquels peuvent être indirectement visés par l'acte constitutif.
Ex. l'article 25 de la Charte de l'ONU donne force contraignante aux décisions du CS. Or, les actes émanant du CS sont appelés résolutions. Il faut donc voir ce qui, dans les résolutions, peut être considéré comme une décision. On doit distinguer ce qui relève de la recommandation et ce qui relève de la véritable décision. Ça peut notamment se déduire des termes utilisés (ex. « le CS ordonne » plutôt que « le CS recommande »). Il faut en fait examiner un double critère :
 - de forme
 - de contenu
- 4°. Le **mécanisme de l'opting out (ou contracting out)** : dans ce cas, l'acte constitutif détermine, de façon médiate ou immédiate, les effets contraignants d'un acte mais autorise les Etats membres à se désolidariser de certains actes dans un certain délai.
Ex. à l'OMS, les Etats membres peuvent se désolidariser de certaines recommandations sanitaires.

Dans tous ces cas, le consentement des Etats à être liés par les actes institutionnels est donné dans l'acte constitutif lui-même.

2) *Les actes fondés sur le droit international général*

Certains actes élaborés au sein des OI sont inspirés du droit international général, en général de la coutume.

Ex. la résolution 2625 de l'AG de l'ONU sur les relations amicales

Dans ce cas, le consentement des Etats à être liés par les actes institutionnels est aussi déjà donné puisque les Etats ne se basent logiquement que sur des règles qu'ils acceptent. D'ailleurs, le fait de s'inspirer de coutumes pour prendre des actes institutionnels peut être considéré comme une preuve que la règle coutumière est acceptée (*opinio iuris*).

b) Les actes qui énoncent du droit nouveau

1) *Historique*

Pendant les années 1980, on a eu une controverse à l'ONU : fallait-il ou non accepter que l'ONU prenne des actes basés sur aucune règle existante ? Pouvait-elle faire œuvre purement créatrice ?

On avait deux camps :

- les Etats occidentaux qui estimaient que l'ONU ne devait pas avoir le pouvoir de prendre des actes contraignants
 - les anciennes colonies qui estimaient que, justement, l'ONU devait servir de lieu de création de nouvelles règles de droit international.
- Ils critiquaient le fait que le droit international de l'époque était l'héritage d'une période colonialiste où les pays occidentaux décidaient de tout. Ils étaient pressés que les choses changent et pensaient qu'une adoption de nouvelles règles au sein de l'ONU et d'autres OI irait plus vite que les processus fastidieux d'adoption des traités et de développement de la coutume.

2) *La solution choisie*

Si on suit l'approche volontariste, il faut admettre qu'une règle nouvelle adoptée au sein d'une OI lie les Etats membres sous deux conditions :

- si elle a un **énoncé normatif** : elle est formulée comme une règle contraignante. Cette condition doit cependant être nuancée :
 - parfois, même quand les termes ne sont pas purement impératifs, il y a une véritable intention de créer une règle
 - parfois, une règle se voit reconnaître une portée normative *a posteriori* (ex. la Déclaration universelle des droits de l'homme)
 - si **les Etats y ont consenti** : c'est la condition la plus importante.
- Dans plusieurs affaires, on a examiné la position d'un Etat par rapport à une règle pour voir si elle s'appliquait à lui. Exemples :
- dans l'affaire Texaco, un arbitre s'est référé à des résolutions de l'ONU sur le « nouvel ordre économique international ». Il a examiné qui les avait votées et en a appliqué une car elle avait été voté par beaucoup d'Etats des trois « groupes » (blocs de l'Est, Ouest, et non alignés) mais n'a pas appliqué l'autre parce qu'il n'y avait pas un tel consensus.
 - dans l'affaire Nicaragua, la CIJ a examiné si deux résolutions s'appliquaient aux USA : la résolution 2131 sur l'agression et la résolution 2625 sur les relations amicales. Elle a constaté que les USA avaient voté la résolution 2625 sans réserve mais que, par contre, ils avaient refusé de voter la résolution 2131 en la jugeant politique. Elle a donc estimé que les USA étaient tenus par la résolution 2625 mais pas par l'autre.

En l'espèce, cependant, il s'agissait de résolutions fondées sur du droit existant.

On peut donc conclure qu'un Etat devrait être lié par tous les actes institutionnels qu'il a acceptés, qu'ils se basent ou non sur du droit existant. L'acceptation peut se déduire d'un vote (engagement unilatéral), d'une pratique ou d'une *opinio iuris*.

Rmq. : à l'heure actuelle, cependant, beaucoup d'actes institutionnels sont encore considérés comme non contraignants.

4. Effets des actes institutionnels dans l'ordre juridique interne

De manière générale, le droit international peut avoir des effets dans l'ordre juridique interne des Etats quand il est directement applicable.

C'est le cas :

- pour le droit international général : dans ce cas, on peut avoir des systèmes différents selon les Etats, par ex. :
 - la réception : la règle s'applique directement à du moment où elle a été ratifiée et a fait l'objet d'une loi d'assentiment (ex. en Belgique)

- l'intégration : la règle ne s'applique que lorsqu'elle a été intégrée dans le droit interne (ex. dans les pays de Common Law)
- pour les actes institutionnels des OI : dans ce cas, leurs effets dans l'ordre juridique interne des Etats sont déterminés par l'acte constitutif de l'OI. Exemples :
 - les règlements de l'UE ont un effet direct dans tous les Etats membres
 - certaines résolutions du CS ont force contraignante en droit interne, par ex. si une société belge a un contrat commercial avec une société étrangère dont le pays fait l'objet d'un embargo, il n'a plus le droit d'exécuter son contrat

5. Application des actes institutionnels

Pour être effectif, le droit élaboré au sein des OI doit être appliqué. Et pour cela, il faut que l'application soit contrôlée.

Le contrôle peut se faire de façon contentieuse ou non.

a) Contrôle non contentieux

1) *Auto-contrôle*

Les Etats membres des OI doivent régulièrement faire rapport des mesures qu'ils prennent au niveau interne pour mettre en œuvre le droit de l'OI.

Par ex. les Etats membres de l'ONU doivent faire des rapports réguliers au Comité antiterroriste. S'ils tardent trop, le Comité peut saisir le CS. Il y a donc une certaine contrainte malgré le fait qu'au départ, ce ne soit qu'un auto-contrôle.

2) *Inspections*

Certaines OI organisent des inspections pour vérifier sur le terrain si les Etats membres respectent bien leurs obligations.

Ces inspections peuvent se faire avec ou sans droit d'accès au territoire.

- s'il n'y a pas de droit d'accès, l'OI ne peut faire d'inspection que si l'Etat membre l'accepte. La mission n'a donc aucun caractère coercitif.
Ex. la Commission des droits de l'homme de l'ONU, le FMI, les missions d'observations décidées sur l'initiative du CS pour voir si un Etat se conforme à la Charte ou à une résolution,...
- s'il y a un droit d'accès, l'OI n'a pas à obtenir le consentement de l'Etat membre pour faire son inspection. La mission a donc un caractère plus coercitif.
Ex. la Convention européenne sur la prévention de la torture, l'AIEA,...

3) *Délégation du contrôle aux Etats par l'OI*

Parfois l'OI peut déléguer aux Etats membres la mission de contrôler certains d'entre eux.

Par ex. l'ONU a permis à ses membres de contrôler les navires se dirigeant vers des Etats frappés d'embargo.

b) Contrôle contentieux

Il n'y a contrôle contentieux que lorsqu'un litige est né.

Le contrôle contentieux peut être juridictionnel ou non.

1) *Contrôle non juridictionnel*

Certaines OI ont un système qui permet de soumettre un litige relatif à l'application d'une règle à un organe non juridictionnel, en général politique. Exemples :

- les articles 11, § 2 et 35 de la Charte de l'ONU permettent de soumettre ce type de problèmes au CS ou à l'AG
- l'acte constitutif de l'OIT prévoit une procédure de réclamation et une procédure d'enquête

2) *Contrôle juridictionnel*

Le contrôle juridictionnel du respect des actes institutionnels par les Etats membres est assez rare, sauf dans l'UE où la CJCE est justement compétente en la matière. On a plus de conflits entre Etats et institutions qu'entre Etats entre eux.

c) Conséquence du contrôle

Le contrôle permet de voir si les Etats membres respectent leurs obligations. Si ce n'est pas le cas, ils peuvent faire l'objet d'avertissements, voire de sanctions.