

CHAPITRE X

LES ACTES UNILATÉRAUX DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

par

† Michel Virally

1. Les organisations internationales se présentent, avant tout, comme des appareils d'organes. Or, un organe se définit, d'un point de vue juridique, comme un dispositif établi en vue de prendre des décisions au nom de l'ensemble institutionnel auquel il appartient. Ceci signifie que les organisations internationales sont constituées essentiellement en vue de prendre des décisions dans leur domaine de compétence (et, accessoirement, d'en assurer l'exécution). D'un point de vue juridique encore, ces décisions sont, le plus habituellement, des actes unilatéraux, c'est-à-dire des actes à un seul auteur (même si cet auteur est un organe collégial, dont les règles de fonctionnement réduisent à l'unité la pluralité des volontés de ses membres). Certes, les organisations internationales peuvent aussi devenir parties à des contrats ou à des traités, mais ces actes conventionnels ne représentent, sauf exception, qu'une faible partie de leur activité juridique. Encore est-il que, très fréquemment, dans une

Français ; docteur en droit (1948) ; lauréat de l'Université de Paris ; agrégé des facultés de droit (1952) ; professeur titulaire de la chaire d'institutions internationales de la faculté de droit de l'Université de Strasbourg ; *Research Fellow*, School of International Affairs, Université Columbia (New York, 1960-1961) ; professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève et à la faculté de droit de Genève ; professeur extraordinaire de philosophie du droit à l'Université de Genève (1962-1965) ; professeur émérite à l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris ; conseiller juridique du médiateur des Nations Unies à Chypre (1964) ; représentant de la France au Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats (1967-1970) ; membre de la délégation française à diverses sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies et à la Conférence de Vienne sur le droit des traités (1968) ; conseil du gouvernement français dans des procédures d'arbitrage, ainsi que de plusieurs autres gouvernements devant la Cour internationale de Justice ou un tribunal d'arbitrage ; membre et président de chambre du Tribunal des réclamations Etats-Unis d'Amérique/République islamique d'Iran (1985-1988) ; membre de l'Institut de droit international ; chevalier de la Légion d'honneur ; directeur de la *Revue générale de droit international public* ; auteur de *La pensée juridique* (1959), *L'O.N.U. d'hier à demain* (1962), *L'Organisation mondiale* (1973) et de nombreux articles dans les revues scientifiques françaises et étrangères et dans des ouvrages collectifs. Rédacteur

telle hypothèse, elles ne se trouvent liées que par des actes unilatéraux d'acceptation, d'approbation, d'adhésion ou de ratification de l'instrument conventionnel.

2. Ces quelques remarques suffisent à mettre en lumière l'importance de l'étude des actes unilatéraux des organisations internationales dans le droit international contemporain, compte tenu de la place occupée par ces organisations dans la vie internationale d'aujourd'hui. Il faut ajouter encore que la complexité structurelle et la diversité des organisations internationales existantes, ainsi que la multiplicité de leurs activités et de leurs fonctions, ont entraîné une extraordinaire diversité de ces actes unilatéraux. D'où la nécessité de mettre d'abord un peu d'ordre dans cet ensemble disparate par quelques éléments de classification (section I). Après cela, d'un point de vue juridique, deux problèmes essentiels doivent être successivement abordés : celui de la validité des actes unilatéraux (section II) et celui de leurs effets (section III).

Section I. – Les différentes catégories d'actes unilatéraux.

3. Il règne dans ce domaine une grande confusion terminologique, très largement entretenue par les incohérences de la pratique. Les actes constitutifs des organisations internationales sont fort loin d'utiliser toujours le même vocabulaire, surtout si on tient compte, comme il se doit, des organisations non universelles, régionales ou interrégionales. Mais, même dans une organisation donnée, la terminologie utilisée dans la pratique n'est pas toujours conforme à celle qui résulte de l'acte constitutif.

4. Pour ne donner qu'un exemple, on citera celui de l'O.N.U., considérée pourtant par beaucoup comme le modèle de l'organisation internationale, et celle, en tout cas, qui a été la plus étudiée. L'article 18 de la Charte détermine la majorité nécessaire à l'adoption des « décisions » de l'Assemblée générale, dont certaines peuvent constituer des « recommandations ». Le même terme (« décisions ») est utilisé pour le Conseil de Sécurité aux articles 25 et 27. On a généralement admis, cependant, que le Conseil de Sécurité ne peut prendre de « décisions », au sens de l'article 25, c'est-à-dire impératives pour les membres, qui se sont engagés à les appliquer, que dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Dans le cadre du chapitre VI (règlement pacifique des différends), le Conseil de Sécurité ne pourrait prendre que des « recommandations », ce terme étant le seul à être employé (avec « enquêter » et « inviter ») dans les articles qui composent ce chapitre. Première difficulté, résultant du texte de la Charte.

5. La pratique suivie est encore différente, au moins formellement. Les actes adoptés par le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée générale sous la forme d'une série d'articles numérotés et précédés d'un préambule

comportant un nombre variable de visas et de considérants sont tous dénommés « résolutions », quel que soit leur contenu, tandis que les actes moins formels sont présentés dans les recueils officiels sous le terme de « décisions »¹.

6. Cet exemple suffit à montrer que les terminologies officielles sont, le plus souvent, dépourvues de toute valeur scientifique (et souvent de toute rigueur), même si, dans certains cas, comme celui de l'article 25, des conséquences juridiques capitales y sont attachées. Il est donc nécessaire de recourir à des classifications établies à partir de facteurs objectifs. Deux de ces facteurs présentent une signification particulière et peuvent être, l'un et l'autre, retenus comme principes de classification : l'auteur de l'acte et l'objet de celui-ci (une classification d'après les effets de l'acte est tout aussi importante, mais pour des raisons qui seront développées dans la section III, elle ne peut être établie que de façon indirecte, ou seconde, et présente des difficultés telles qu'elle ne peut venir qu'en fin d'étude, et non à titre préalable comme les deux autres).

§ 1. – D'après l'auteur de l'acte.

7. Tous les actes d'une organisation émanent, en fait, de ses organes. Ceux-ci sont de nature fort diverse et cette diversité ne peut être sans conséquence sur les actes qu'ils prennent. En fait, la *summa divisio* ici oppose les organes intergouvernementaux, au sein desquels les Etats membres expriment leurs positions et participent à la prise de décision, et les autres organes.

A. – LES ORGANES INTERGOUVERNEMENTAUX.

8. Par leurs votes, les Etats membres assurent la défense de leurs intérêts et poursuivent la réalisation de leurs objectifs. Dès lors, les actes des organes intergouvernementaux se caractérisent par le fait qu'ils présentent toujours un aspect politique, quelle que soit la nature (juridique, économique, administrative, financière, technique, etc.) de la matière à laquelle ils se rapportent.

B. – LES AUTRES ORGANES.

9. Ils sont eux-mêmes de nature diverse. On peut distinguer ainsi :

a) Les organes administratifs.

10. Il en existe pratiquement dans toutes les organisations. Ils portent généralement le nom de Secrétariat et sont organisés suivant une structure bureaucratique et hiérarchisée. Les autorités qui les composent prennent les *actes administratifs*, individuels ou réglementaires nécessaires au fonctionnement des services et à l'accomplissement de leurs

1. V. Recueil des résolutions et décisions de l'Assemblée générale pour chaque session et Recueil des résolutions et décisions du Conseil de Sécurité pour chaque année.

... sont amenés à prendre des initiatives ou à faire des démarches auprès des Etats membres pour les amener à modifier leurs positions ou à régler les différends qui les opposent. Leurs actes, dans ce cas, présentent un caractère *diplomatique*, ou même *politique*.

b) *Les organes judiciaires.*

11. Du fait même de la nature de leur fonction, ils sont amenés à rendre des jugements (*actes juridictionnels*), à prendre des *décisions de procédure* (généralement par voie d'ordonnances mais aussi par voie de règlement) et, dans la mesure où ils sont assistés par des services (greffes) et participent à leur gestion, peuvent prendre également des *actes administratifs* (y compris en matière budgétaire).

c) *Les organes parlementaires.*

12. De tels organes n'existent, jusqu'à présent, que dans quelques organisations régionales (en fait, d'Europe occidentale)². Leurs attributions et leurs pouvoirs sont généralement assez limités. Ils sont appelés surtout à émettre des *vœux* et des *avis*, ainsi que des *recommandations*³ et des *propositions*⁴. Dans certain cas, cependant, ils disposent d'un pouvoir de décision, en matière budgétaire ou politique. Cette décision peut consister en l'*approbation* ou le *rejet* d'un projet (par exemple en matière budgétaire), ou en l'adoption d'une *motion de censure*⁵. En outre, les organes parlementaires disposent généralement d'un pouvoir d'auto-organisation, qui leur permet de se doter d'un règlement intérieur et de créer des comités ou commissions, de fixer la date de leurs sessions, de fixer leur ordre du jour, etc. Enfin, ils ont à élire les membres de leurs bureaux et d'autres organes dépendant d'eux.

§ 2. - D'après l'objet de l'acte.

13. Cette classification est relativement simple pour les actes des organes non gouvernementaux, en raison de leur spécialisation. On a vu déjà, à propos de chaque type d'organe, quels étaient les principaux types d'actes qu'ils pouvaient prendre et il n'est pas nécessaire d'y revenir. En revanche, les organes intergouvernementaux peuvent prendre une grande variété d'actes, qu'il convient de distinguer avec plus de détails, ne serait-ce pour prendre la mesure des problèmes juridiques qu'ils peuvent soulever au double point de vue de leur validité et de leurs effets. A cet égard, la distinction la plus simple et la plus générale qui s'impose tout d'abord est celle qui sépare ce qu'on peut nommer les décisions « *personnelles* » des décisions « *substantielles* ».

2. Par ex. : Conseil de l'Europe, Union de l'Europe occidentale, Communautés européennes.

3. Art. 22 du statut du Conseil de l'Europe.

4. Art. 29 et 31 du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne.

5. Art. 144 du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne.

A. - LES DÉCISIONS « PERSONNELLES ».

14. Ce sont les actes relatifs à des personnes, des Etats, ou des organisations identifiés et ayant pour objet de leur attribuer un statut juridique déterminé ou de les investir d'une fonction. Ces actes sont multiples dans la pratique, mais se définissent aisément par le terme même qui les désigne : admission, suspension, exclusion, élection, désignation, nomination, invitation, inscription sur une liste, etc. Il n'est pas nécessaire de s'y arrêter davantage.

B. - LES DÉCISIONS « SUBSTANTIELLES ».

15. Elles sont d'une extrême variété. On peut, pour les classer, se placer soit au point de vue de la nature de la compétence mise en œuvre, soit à celui de la nature de l'acte.

a) *Classement d'après la nature de la compétence.*

16. Sans prétendre être exhaustif, on peut distinguer à cet égard :
- (i) les décisions *financières* : ouverture d'un compte ou d'un crédit, autorisation d'engagement de dépenses, répartition des dépenses, approbation de comptes, etc. ;
 - (ii) les décisions *administratives* : adoption d'un règlement du personnel ou d'un plan de conférences, décisions relatives à la composition du Secrétariat, approbation de rapports administratifs ou de leurs conclusions, décisions relatives aux traitements ou au fonds de pension du personnel, etc. ;
 - (iii) les décisions *organiques* : création ou suppression d'un organe, détermination ou modification de sa composition ou de sa compétence, etc. ;
 - (iv) les décisions *de procédure* : adoption d'un règlement intérieur, inscription de points à l'ordre du jour, décisions de convoquer une session extraordinaire, mise aux voix d'un projet, détermination du temps de parole, etc. (beaucoup de décisions de procédure sont aussi des décisions organiques : renvoi d'une question à une commission créée à cet effet, ou convocation d'une conférence intergouvernementale sur une question déterminée, etc.) ;
 - (v) les décisions proprement *juridiques* : application ou suspension d'un statut juridique, décision de mettre fin à un statut juridique, reconnaissance ou refus de reconnaissance d'une situation, constatation d'une violation du droit ou affirmation de la conformité d'une action ou d'une situation avec le droit international, etc.

b) *Classement d'après la nature de l'acte.*

17. Sur ce plan encore, la diversité de la pratique défie l'analyse. On peut néanmoins citer, parmi les actes les plus fréquents :

- (i) *l'adoption (approbation, acceptation) d'un instrument*. Celui-ci peut lui-même revêtir bien des formes différentes : recommandation d'un autre organe ou d'une autre organisation internationale ; rapport, programme d'action, plan, projet, observations, mesures, etc., présentés ou proposés par un autre organe ou une autre organisation ; règlement ; traité ; directives ; procédure ; code de conduite ; déclaration ; « conclusions concertées » ; etc. ;
 - (ii) *l'autorisation* : de la réunion d'un organe, d'une action à mener par un organe ou par un Etat, etc. ;
 - (iii) *la proclamation* : d'une « décennie » ou d'une « année » consacrée à un thème particulier (désarmement, développement, droits de la femme, etc.) ;
 - (iv) *la constatation* : d'un fait, d'un rapport, ou d'une proposition, dont il est pris acte ;
 - (v) *la recommandation* : adressée à un ou plusieurs Etats, ou à l'ensemble des Etats membres (ou même de tous les Etats), à une ou des organisations internationales, à un groupe social (peuple, mouvement, etc.), ou encore à des individus. La recommandation est une invitation à adopter un certain comportement. Elle peut être formulée de façon plus ou moins pressante : demande, invitation, exhortation, encouragement, appel, etc., et être plus ou moins solennelle ;
 - (v) *l'injonction* : susceptible d'être adressée à la même variété de destinataires que la recommandation, elle en diffère en ce qu'elle prétend créer une obligation de comportement à leur charge ;
 - (vi) *l'expression d'opinions* : de gratitude, de satisfaction, d'appui, de considération, de préoccupation, de regret, de condamnation, d'approbation, etc., à propos de faits ou de comportements d'Etats, d'organisations, de groupes sociaux ou d'individus.
18. Bien entendu, ces deux classements se recoupent, au moins en partie, et, par conséquent, le même acte peut se retrouver dans l'un et l'autre. En revanche, comme il a été déjà souligné, aucun de ces classements n'est exhaustif, et certains actes, qui se rencontrent dans la pratique, peuvent n'apparaître dans aucun d'entre eux. L'établissement de cette typologie n'avait, en fait, qu'un objectif, qui était de prendre la mesure de la complexité de la pratique et de montrer combien il serait erroné de procéder par affirmations générales à propos des actes unilatéraux des organisations internationales, notamment en ce qui concerne leurs effets juridiques, dont il sera question *infra* dans la section III. Avant d'y venir, cependant, il convient de s'interroger sur les problèmes de validité.

Section II. – La validité des actes unilatéraux.

19. Les actes unilatéraux des organisations internationales sont pris par ces dernières dans l'exercice de leurs fonctions. Sous cet angle, ils

soulèvent nécessairement un problème de validité. Celui-ci peut être abordé sous deux angles différents, correspondant aux deux types de conditions que ces actes doivent normalement satisfaire pour être valablement pris : des conditions formelles d'abord, qui se rapportent essentiellement aux conditions de leur adoption, et des conditions de fond, ou substantielles, qui posent le problème de la conformité de leur contenu avec le droit international, notamment avec les règles de compétence posées par l'acte constitutif de chaque organisation. Il n'est pas inutile d'examiner d'abord le processus de décision dans les organisations internationales, notamment à propos des organes intergouvernementaux, qui présentent tous des aspects communs, mais aussi de grandes différences. Après cela, on pourra s'interroger sur la façon dont sont réglées les contestations qui peuvent surgir au sujet de la validité des actes unilatéraux.

§ 1. – Les conditions d'adoption.

20. Pour les raisons qui viennent d'être dites, les problèmes les plus intéressants se posent pour les actes des organes intergouvernementaux, sur lesquels il convient donc de s'arrêter d'abord. On examinera ensuite, plus rapidement, les actes des autres organes.

A. – LES ACTES DES ORGANES INTERGOUVERNEMENTAUX.

21. Par définition, les organes intergouvernementaux sont des organes collégiaux, qui nécessitent l'intervention de règles réduisant à l'unité de la volonté de l'organe la pluralité des positions des membres, telles qu'elles s'expriment en son sein. Ces règles sont extrêmement variables suivant les organisations considérées. Elles présentent une importance politique capitale, puisque ce sont elles qui vont déterminer de quel poids chaque Etat membre pourra peser dans le processus de décision de chaque organe, et donc l'influence qu'il pourra exercer sur les décisions de cet organe. Aussi sont-elles toujours définies avec beaucoup de précision dans l'acte constitutif de chaque organisation, au moins pour les organes « constitutionnels », c'est-à-dire ceux qui sont établis par cet acte constitutif. Les organes « subsidiaires », c'est-à-dire ceux qui sont créés par des organes préétablis, obéissent, quant à eux, aux règles qui leur sont imposées par l'organe créateur, ou, si ce dernier n'en a pas défini, aux mêmes règles que lui ou aux règles traditionnellement appliquées par un organe du même type dans l'organisation considérée.

22. Les règles relatives au processus de décision des organes intergouvernementaux déterminent directement, pour les raisons qui viennent d'être dites, l'équilibre politique entre les Etats membres, tel qu'il a été voulu par les fondateurs de l'organisation. Leur application détermine aussi, en conséquence, l'autorité politique dont seront marquées des décisions qui résultent de leur application. Ce sont là des éléments fondamentaux pour apprécier le rôle d'une organisation dans la

vie internationale et la place qu'elle peut occuper dans la politique étrangère de ses membres. Il arrive qu'ils se trouvent modifiés de façon substantielle au cours de la vie de l'organisation, par exemple par suite de l'admission de nouveaux membres ou à cause d'un changement dans ses priorités provoqué par l'évolution de l'environnement international ou des intérêts relatifs des Etats membres. La pratique doit alors s'adapter à ces modifications des circonstances, à l'intérieur du régime statutaire. Elle mérite donc d'être évoquée, après la description des principaux systèmes de décisions établis statutairement.

a) *Les systèmes de décision.*

23. (i) *Les différents systèmes de décision* existants se rattachent à deux principes opposés : le principe d'unanimité et le principe majoritaire. *Le principe d'unanimité* a prédominé lors de la création des premières organisations internationales, au XIX^e siècle. Appliqué depuis l'origine aux conférences internationales, il paraissait un corollaire nécessaire de la souveraineté des Etats. Il a été conservé dans le Pacte de la Société des Nations, en 1919. Aujourd'hui, il continue encore à être appliqué dans de nombreuses organisations régionales, où le petit nombre des Etats membres, la volonté de préserver leur unité, parfois l'importance des pouvoirs conférés à l'organisation, ou simplement le refus d'abandonner une part de souveraineté ont conduit à cette solution. Dans les autres organisations et, notamment, dans toutes les organisations universelles, c'est au contraire *le principe majoritaire* qui a prévalu depuis 1945. Dans certains cas, les deux principes sont simultanément utilisés, certaines décisions, considérées comme particulièrement importantes, étant prises à l'unanimité et la règle de la majorité s'appliquant dans les autres cas.

24. (ii) *Les systèmes majoritaires* sont eux-mêmes extrêmement variés et, suivant la façon dont ils sont appliqués, conduisent à des résultats fort différents. On peut, à cet égard, procéder encore à quelques sous-distinctions, dont la portée est considérable.

25. *Les systèmes égalitaires* sont ceux dans lesquels tous les Etats disposent du même nombre de voix. Le principe le plus habituellement suivi est le principe « un Etat, une voix ». L'Organisation internationale du Travail constitue un cas particulier, puisque chaque Etat membre dispose de quatre voix (qui peuvent s'exprimer lors des votes dans des sens différents), afin de permettre la représentation des travailleurs et des employeurs à côté de celle des gouvernements (qui disposent de deux voix).

26. Le niveau de la majorité requise entraîne évidemment des conséquences importantes au point de vue de la capacité des minorités à faire obstacle à l'adoption d'une décision. A l'Assemblée générale des Nations, les décisions « importantes » sont prises à la majorité des deux tiers et les autres décisions à la majorité simple, ce qui fait, évidemment, une très grande différence. Toutefois, à l'Assemblée générale, comme dans beaucoup d'autres organes des Nations Unies, la majorité est

calculée d'après les « membres présents et votants », ce qui a pour conséquence que les voix des membres absents ne sont pas décomptées, pas plus que celles des membres qui, dans le vote, expriment une abstention. Il résulte de ce mode de calcul que, si beaucoup de membres s'abstiennent, ne sont pas en séance au moment du vote, ou ne s'expriment pas au cours de celui-ci, une décision peut être prise par une « majorité » qui ne représente en fait qu'une minorité, parfois très faible, des membres de l'Organisation. Juridiquement, la décision est adoptée, mais, dans de telles conditions, son autorité politique ne peut qu'être très réduite.

27. *Les systèmes inégalitaires* sont ceux qui font place à un mécanisme de pondération des voix, chaque Etat se voyant attribuer un nombre de voix calculé, en fonction de divers facteurs qui varient d'un système à l'autre. Les principaux facteurs utilisés dans la pratique pour établir cette pondération sont l'importance de la contribution au capital social (dans les organisations qui comportent un tel capital : F.M.I., B.I.R.D., Banques régionales de développement, F.I.D.A.) ou la part dans la production ou l'importation d'un produit (organisations de produits de base). La combinaison de ce système de pondération des voix avec le niveau de la majorité nécessaire à la prise de décision peut avoir pour conséquence, lorsque les inégalités sont très fortes (comme dans les institutions financières), qu'un seul Etat, ou un petit groupe d'Etats, est en mesure de s'opposer à l'adoption de toute décision qu'il n'approuve pas (et dispose donc, *de facto*, d'un droit de veto).

28. *Des systèmes composites* existent également dans la pratique. C'est le cas, par exemple, de ceux qui exigent une pluralité de majorités pour la prise d'une décision (par ex. : majorité des producteurs et majorité des importateurs dans certaines organisations de produits, ce qui confère un droit de veto à chaque groupe). En cas de pondération des voix, il peut être exigé que la majorité des voix requise exprime aussi le vote favorable d'un nombre minimum de membres⁶. Dans un système égalitaire, il peut aussi être exigé que la majorité comprenne certains membres appartenant à une catégorie particulière. Un exemple bien connu est celui du Conseil de Sécurité des Nations Unies, dans lequel les décisions sur des questions autres que de procédure sont prises par un vote affirmatif « dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents » (art. 27, § 3 de la Charte), ce qui a pour effet de conférer un droit de veto à chacun de ces derniers. Il s'agit là, en réalité, d'une combinaison du principe majoritaire (pour le Conseil dans son ensemble) et du principe d'unanimité (pour les membres permanents).

b) *La pratique.*

29. Les règles applicables au processus de décision sont évidemment très contraignantes : elles ont été voulues comme telles. Cette contrainte peut être ressentie comme excessive dans la vie de

6. Art. 148, § 2 du traité de Rome.

l'organisation. Les Etats membres peuvent alors tenter d'y échapper en les assouplissant, et il peut advenir qu'un tel effort fasse l'objet d'un très large accord entre eux. Inversement, il peut apparaître à l'expérience que les règles statutaires sont trop laxistes, en ce sens qu'elles permettent formellement la prise de décisions bénéficiant d'un soutien politique trop faible pour leur conférer une réelle autorité. On cherchera donc un mode de décision extra-statutaire (ce qui ne signifie pas nécessairement inconstitutionnel) permettant de conférer aux décisions prises un poids politique qu'elles n'auraient pas acquis par la seule application du formalisme juridique. Dans d'autres cas encore, l'objectif poursuivi sera de parvenir à des décisions même dans les cas où le degré d'accord entre les membres sur le contenu d'une décision – dont ils acceptent le principe – n'est pas suffisant pour que le jeu des règles statutaires permette son adoption. Ces modifications et assouplissements divers du processus de décision peuvent avoir des conséquences considérables sur la capacité d'agir d'une organisation internationale, mais aussi sur la nature de son processus de décision et de ses décisions elles-mêmes.

30. Un exemple bien connu d'assouplissement est celui relatif à l'abstention des membres permanents du Conseil de Sécurité. Aux termes de l'article 27, § 3, rappelé plus haut, les décisions du Conseil qui ne portent pas sur la procédure ne sont acquises que si les voix de tous les membres permanents sont comptées dans la majorité. L'abstention d'un membre permanent vaut donc *veto* et empêche la décision d'être prise. Ce mécanisme est vite apparu comme trop rigide et embarrassant pour les membres permanents qui souhaitaient qu'une décision fût prise dans des cas où ils n'étaient pas disposés à en approuver formellement les termes. Ils ont alors fait savoir qu'ils n'entendaient pas, par leur abstention, faire obstacle à ce que la décision fût prise et celle-ci fut effectivement déclarée adoptée par le président du Conseil. La règle ainsi introduite dans la pratique, en contradiction formelle avec le texte de l'article 27, a été constamment suivie depuis.

31. Un autre exemple ne nécessite pas de commentaires. L'application du principe majoritaire n'exclut pas, bien entendu, la réalisation de l'unanimité sur une décision déterminée. Les Etats membres sont donc libres, lorsqu'ils estiment que l'importance d'une décision l'exige, ou que ses chances d'application sont à ce prix, de négocier entre eux le texte de cette décision jusqu'au moment où il sera susceptible de recueillir un vote favorable de la totalité des membres de l'organe, plutôt que de s'arrêter au moment où le nombre des opposants a été suffisamment réduit pour qu'une majorité soit atteinte. Il arrive ainsi, fréquemment, que des résolutions soient adoptées à l'unanimité, alors même que la majorité (des présents et votants) était suffisante, c'est-à-dire sans votes contraires ni abstentions, ce qui leur confère les meilleures chances d'être appliquées.

32. L'unanimité est évidemment d'autant plus aisément acquise que la décision porte sur une question moins controversée. Dans certains cas, les débats montrent qu'elle ne fait aucun doute. Il devient alors possible

d'alléger la procédure par une adoption dite « sans opposition », c'est-à-dire, en fait, sans mise aux voix. C'est là une procédure qui paraît toute naturelle, mais qui, strictement parlant, est contraire aux textes relatifs au décompte des voix, puisque aucun vote n'est émis. Le président, dont on a déjà relevé le rôle dans l'évolution suivie en matière d'application de l'article 27 de la Charte, se borne à déclarer que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera le projet de résolution ou de décision discuté comme adopté, puis à le proclamer adopté après avoir constaté le silence de la salle. Par définition, une telle procédure n'est pas exposée à la contestation, si ces diverses étapes sont bien observées, et se trouve donc ainsi validée. En matière de choix de personnes, le même mécanisme est mis en œuvre dans l'élection « par acclamation ».

33. Cet assouplissement, très naturel et très généralement accepté dans la pratique pour des raisons de rapidité, ouvre la voie à un nouveau mécanisme de décision, connu sous le nom de *consensus*.

34. Ce mécanisme est apparu notamment au Conseil de Sécurité dans des hypothèses où une prise de position du Conseil, vivement souhaitée par certains membres, ne se heurtait à aucune opposition décidée de la part des autres, sans que certains d'entre eux, cependant, soient disposés à faire enregistrer leur abstention, ou même, parfois, à en discuter en séance publique. La solution a été trouvée, dans ce cas, dans une déclaration du président du Conseil affirmant être en mesure de s'exprimer au nom du Conseil (et, par conséquent, sans qu'aucun membre y fasse objection), ou faisant même état d'un *consensus*, c'est-à-dire d'un accord général, entre les membres du Conseil⁷.

35. Depuis lors, la méthode du *consensus* est devenue un mode de décision très courant au sein des Nations Unies, notamment à l'Assemblée générale et dans les commissions et conseils qui dépendent d'elles, ainsi que dans de nombreuses autres organisations internationales appartenant ou non au système des Nations Unies. Cette méthode transforme profondément les méthodes de travail des organes qui la pratiquent, puisque la réalisation d'un *consensus*, c'est-à-dire la mise au point d'un texte susceptible d'être adopté par cette méthode, exige une négociation très approfondie, poursuivie hors de la présence d'observateurs étrangers, dans des réunions informelles, ne regroupant souvent qu'un petit nombre de négociateurs. La négociation secrète, ou discrète, prend ainsi le pas sur le débat public, qui caractérisait notamment le style de travail des Nations Unies.

36. La méthode du *consensus* présente l'avantage de conférer une plus grande autorité politique aux décisions adoptées de cette manière, puisqu'elle constitue une manifestation d'unanimité, au moins exté-

7. Le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique a apparemment été le premier organe des Nations Unies à appliquer la règle du *consensus* en 1962, à la suite d'un accord entre les Etats-Unis d'Amérique et l'URSS, seules « puissances spatiales », à l'époque, qui n'acceptaient pas de pouvoir être mis en minorité dans le Comité (cf. A/AC. 105/PV 1-15). Pour le Conseil de Sécurité, voir par exemple, la déclaration faite par le Président le 16 août 1966 dans l'affaire de la frontière entre le Yémen et la Fédération de l'Arabie du Sud (S/INF/21/Rev. 1, p. 12).

rieurement. Elle est, néanmoins, d'une très grande ambiguïté. En effet, formellement, il est établi que la décision adoptée suivant cette méthode ne se heurte à l'hostilité active d'aucun des membres de l'organe considéré (sinon, il aurait fallu recourir à un vote, au cas où un seul membre se serait désolidarisé du *consensus*⁸. Mais on ignore combien de membres *approuvent* réellement la décision. A la limite, il serait concevable que ce ne soit le cas d'aucun d'entre eux. Il se peut même que certains membres auraient voté contre si la décision avait été mise aux voix, l'anonymat leur étant nécessaire pour qu'ils ne manifestent pas leurs objections. Des éclaircissements peuvent d'ailleurs être apportés sur ce point dans les déclarations faites par les représentants gouvernementaux au moment de l'adoption de la décision (et qui remplacent les « explications de vote »). Ces déclarations comportent souvent des réserves expresses à l'égard de telle ou telle partie de la décision adoptée par *consensus*, ce qui montre bien que celui-ci ne traduit pas, au moins sur ces points, une réelle unanimité. L'existence même d'un véritable *consensus* a pu, dans certains cas, être contestée, sans remettre en cause l'adoption de la résolution par ce moyen⁹.

37. En dépit – ou à cause – de cette ambiguïté, la méthode du *consensus* a, comme on l'a dit, été très fréquemment adoptée dans la pratique pour certaines catégories de décision (notamment en matière économique). Le recours à cette méthode est généralement volontaire. Il est le fait d'organes statutairement soumis à la règle de la majorité. En cas d'échec de la négociation, ils ont toujours la possibilité de revenir à la méthode de la mise aux voix (et la menace d'y recourir peut être déterminante pour la réalisation d'un accord). Certains organes subsidiaires, cependant, se sont vu prescrire de prendre leurs décisions par voie de *consensus*, et leur seul recours, en cas d'absence d'entente sur certains points, est alors de référer ces questions à l'organe qui les a créés, lequel peut alors, éventuellement après de nouvelles tentatives de parvenir à un *consensus*, trancher à la majorité¹⁰.

B. – LES ACTES DES AUTRES ORGANES.

38. Les conditions d'adoption – et donc de validité formelle – des actes sont extrêmement variables, suivant la nature de l'organe. On ne

8. Ce qui a été le cas au cours de la 19^e session de l'Assemblée générale, au moment de l'adoption de la résolution relative aux opérations de maintien de la paix, du fait de l'opposition de l'Albanie. Le vote, cependant, n'a pas porté sur la résolution elle-même, mais sur la décision du Président de ne pas remettre en cause la décision précédemment prise sur l'utilisation de la méthode du *consensus*, contrairement à ce que réclamait l'Albanie. La décision du Président a été confirmée. Le recours au vote a été considéré comme ne préjugeant pas les positions respectives des Etats membres sur l'application de l'article 19 (A/PV.1329 et 1330).

9. Résolutions sur le Nouvel Ordre Economique international, adoptées au cours de la 6^e session extraordinaire de l'Assemblée générale. La réalité du *consensus* a été contestée par les Etats-Unis d'Amérique.

10. C'est ce qui s'est produit pour la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, élaborée par un Comité spécial soumis à la règle du *consensus*, mais finalement adoptée par un vote à l'Assemblée générale.

saurait les décrire ici. Il suffit d'indiquer que les décisions des organes collégiaux sont, très habituellement, prises à la majorité, suivant une procédure qui varie avec chacun d'eux. C'est le cas, en particulier, des organes juridictionnels (comme la Cour internationale de Justice, la Cour européenne de Justice, les divers tribunaux administratifs), ainsi que des comités ou commissions d'experts. Quant aux organes administratifs, ils sont souvent soumis à des conditions de forme, relatives, par exemple, aux avis qu'ils doivent recueillir avant de se décider. Devant les organes juridictionnels, mais aussi pour les organes administratifs, très fréquemment, les questions de procédure revêtent une importance essentielle pour la validité de leurs actes.

§ 2. – Le contrôle de la validité.

39. Le respect de la procédure prescrite pour l'adoption des actes unilatéraux constitue évidemment une des principales conditions de leur validité et même, à certains égards, de leur existence : un projet de résolution qui n'a pas recueilli la majorité requise ne peut évidemment pas être considéré comme un acte de l'organe auquel il était soumis. Toutefois, au moins en ce qui concerne les actes des organes intergouvernementaux et des organes juridictionnels, les règles de procédure sont très habituellement respectées, et il est rare que la contestation de leur validité porte sur ce point (il n'en va pas de même des actes administratifs). Les contestations les plus fréquentes, dans la pratique, portent sur la violation des limites de la compétence de l'organe considéré, ou sur la violation des règles de fond auxquelles ses actes devaient se conformer. Il est bien évident que ces deux catégories de règles (de compétence et de fond) ne peuvent être passées en revue dans le cadre de ce chapitre, comme cela a été le cas pour les règles d'adoption des décisions, car cela obligerait à une analyse approfondie des actes constitutifs de toutes les organisations internationales et, finalement, de tout le droit international applicable aux organisations. En revanche, il est intéressant d'examiner comment s'opère le contrôle de la validité des actes unilatéraux – quel que soit le motif d'invalidité qui puisse être invoqué – en cas de contestation. Ici encore, il convient de distinguer entre les actes des organes intergouvernementaux et ceux des autres organes.

A. – LES ACTES DES ORGANES INTERGOUVERNEMENTAUX.

40. A titre d'exemple des contestations dont ces actes peuvent faire l'objet, on citera, en s'en tenant à l'expérience de l'ONU, un des rares cas où la procédure d'adoption a été mise en cause. Dans l'affaire des « Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la Résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité », le gouvernement sud-africain a soutenu que la Résolution 284 (1970) du Conseil de Sécurité

demandant un avis consultatif à la Cour internationale de Justice n'était pas valable du fait que deux membres permanents s'étaient abstenus lors du vote et qu'aux termes de l'article 27.3 les voix de tous les membres permanents devaient figurer parmi les votes affirmatifs. La Cour a rejeté cette argumentation en déterminant que la procédure, suivie depuis de longues années et uniformément interprétée comme ne faisant pas obstacle à l'adoption de résolutions, constituait « la preuve d'une pratique générale de l'Organisation »¹¹. En d'autres termes : avait acquis valeur de règle coutumière.

41. Comme exemples de contestations de la validité de résolutions pour excès de pouvoir, et en s'en tenant toujours à la pratique de l'ONU, on peut citer les critiques adressées à la résolution 377 (V) 1950 de l'Assemblée générale, Union pour le maintien de la paix¹², à l'affaire des dépenses relatives aux forces de maintien de la paix en Egypte et au Congo¹³, à la Résolution 2145 (XXI) 1966 mettant fin au mandat de l'Union Sud-africaine sur le Sud-Ouest africain¹⁴, ou les nombreux cas où l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée et la discussion de questions de décolonisation ont été dénoncées par certains gouvernements comme contraires à la disposition de la Charte, relative aux « affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat »¹⁵.

42. S'agissant d'organes intergouvernementaux, le contrôle de la validité de leurs actes appartient d'abord aux Etats membres eux-mêmes. Il ne faut pas oublier, en effet, que ce sont eux qui agissent dans le cadre de ces organes, eux qui se sont engagés à respecter les règles statutaires de l'organisation en devenant parties au traité qui l'a établie, eux qui sont intéressés au premier chef à ce que ces règles soient respectées. Les modalités de ce contrôle sont examinées ci-après.

43. D'un point de vue procédural, c'est au président de chaque organe qu'il appartient de veiller au respect de toutes les règles applicables : règles de procédure, règles de compétence, règles de fond, puisque c'est lui qui dirige les débats et qui, notamment, dans l'exercice de cette compétence, met les projets de décision aux voix (ou les soumet au consensus des membres). Les décisions qu'il prend à cet effet, soit spontanément, soit à la demande de certains membres, peuvent être contestées. Dans ce cas, c'est normalement à l'organe de se prononcer, à la majorité requise pour les questions de procédure, afin de confirmer ou d'infirmer la position qu'il a prise.

44. En d'autres termes, le contrôle du respect des conditions de validité des actes d'un organe intergouvernemental relève en pratique, et au premier chef, de cet organe lui-même. Il s'agit d'un contrôle préventif,

11. CIJ, *Recueil*, 1971, p. 22. Le gouvernement sud-africain a encore invoqué d'autres vices de forme, résultant selon lui de la violation des articles 27, § 3 et 32 de la Charte, qui ont été rejetés.

12. Voir Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, vol. I, p. 665.

13. CIJ, *Recueil*, 1962, p. 151.

14. CIJ, *Recueil*, 1971, p. 45 et s.

15. Article 2, § 7 de la Charte.

dont l'efficacité dépend évidemment de l'attachement de ses membres au respect du droit. C'est bien la raison pour laquelle la Cour internationale de Justice a pu affirmer que « toute résolution émanant d'un organe des Nations Unies régulièrement constitué, prise conformément à son règlement et déclarée adoptée par son président, doit être présumée valable »¹⁶.

45. Lorsque l'organe saisi éprouve des doutes sur sa compétence ou sur le sens des règles qu'il doit appliquer, il lui est loisible de demander des éclaircissements à l'organe qui lui est juridiquement supérieur, s'il en existe (cas des organes subsidiaires, ou du Conseil exécutif dans les institutions spécialisées ou organisations régionales), ou de demander un avis juridique, lorsque cela est possible. C'est le cas, en particulier, pour l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité, ou les autres organes ou organisations autorisées, qui peuvent demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice (art. 96 de la Charte). L'avis de la Cour n'oblige pas l'organe, qui reste maître d'y donner la suite qu'il décide¹⁷.

46. Ce mécanisme de contrôle préventif n'empêche pas que, dans certains cas, la validité d'une résolution soit contestée après son adoption. Dans une telle hypothèse, il s'agit, le plus souvent, d'un différend juridique entre les Etats membres composant la majorité, qui ont estimé pouvoir approuver la résolution en cause malgré les objections qui lui étaient adressées, et le ou les Etats composant la minorité qui s'est opposée à cette adoption.

47. Dans quelques organisations, un recours judiciaire a été organisé en vue de trancher un tel différend. C'est le cas, par exemple, pour les Communautés européennes¹⁸ et pour certains problèmes de compétence du Conseil de l'OACI¹⁹. Ce n'est pas le cas de l'ONU. La Cour internationale de Justice a eu l'occasion de reconnaître expressément qu'elle n'avait « pas de pouvoirs de contrôle judiciaire ni d'appel en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies »²⁰, mais elle peut se voir demander un avis consultatif dans une telle circonstance²¹, avis qui, comme tel, peut être accepté ou rejeté par l'organe compétent qui l'a demandé²². Dans d'autres orga-

16. CIJ, *Recueil*, 1971, p. 22.

17. Cf., par ex., les demandes d'avis consultatifs sur la compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, CIJ, *Recueil*, 1950, p. 4, ou à propos de l'interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, CIJ, *Recueil*, 1980, p. 73.

18. Article 173 du traité de Rome. Dans ce cas, le recours peut être formé par les autres institutions de la Communauté et même par des particuliers, personnes physiques ou morales, pour les décisions qui les concernent directement.

19. Convention de Chicago, art. 84, et appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI, CIJ, *Recueil*, 1972, p. 146.

20. CIJ, *Recueil*, 1971, p. 45.

21. Certaines dépenses des Nations Unies, CIJ, *Recueil*, 1962, p. 151. La Cour peut aussi exercer un contrôle à l'occasion de l'examen d'une demande d'avis portant sur un autre point : c'est ce qu'on a vu avec l'avis sur les conséquences de la présence de l'Union sud-africaine (*supra*, note 11), ou avec l'avis sur certaines dépenses lui-même.

22. Seul un traité pourrait renverser ce principe, un organe intergouvernemental ne pouvant ne pouvant se lier par ses propres décisions.

nisations, le règlement de ces différends d'interprétation est prévu par le recours à une procédure de consultation ou de conciliation²³.

48. Lorsqu'un différend sur la validité d'une décision comporte un enjeu politique important et qu'il n'existe pas de procédure de règlement appropriée, la question peut entraîner une crise grave au sein de l'organisation en cause, surtout si la controverse oppose certains de ses membres les plus puissants. Ce fut le cas, par exemple, au sein des Nations Unies, de l'affaire dite des « dépenses » (relatives aux opérations de maintien de la paix). Les membres contestataires peuvent alors refuser d'appliquer la décision qu'ils considèrent comme illégale (ce qui, dans l'affaire des dépenses, risquait d'entraîner l'application de l'article 19 de la Charte, qui prévoit la suspension du droit de vote des membres en retard dans le paiement de leurs contributions ; cette éventualité fit l'objet d'une épreuve de force, à la suite de laquelle l'Assemblée générale renonça à l'application de l'article considéré). Le membre protestataire peut aussi refuser de siéger dans un organe qu'il considère irrégulièrement composé²⁴, ou de participer aux débats relatifs à une question qu'il estime ne pas relever de la compétence de l'organe qui l'a inscrite à son ordre du jour²⁵. En dernier recours, il peut aussi se retirer de l'organisation²⁶. Ces diverses manifestations n'empêchent pas, cependant, la résolution attaquée de continuer à être considérée comme régulière par la majorité qui l'a adoptée et d'être normalement appliquée par les Etats qui la composent (et par l'organisation elle-même). Elles peuvent, cependant, amener la majorité à réviser son attitude pour l'avenir (et à renoncer, éventuellement, à l'application des dispositions les plus contestées)²⁷.

B. — LES ACTES DES AUTRES ORGANES.

49. Le contrôle de la validité des actes des organes non gouvernementaux dépend avant tout de la nature de ces actes et du degré de développement de l'organisation concernée. Dans la plupart des grandes organisations, la validité des actes administratifs relatifs à la gestion du personnel est soumise à un contrôle juridictionnel exercé, le plus souvent, par un tribunal administratif spécial. Toutefois, dans le système des Nations Unies, le Tribunal administratif des Nations Unies et le Tribunal administratif de l'OIT ont vu leur compétence étendue à d'autres organisations du système (au contraire, la BIRD a établi son propre tribunal). Dans les organisations moins importantes, qui n'ont pu conférer compétence à un tribunal administratif, le contrôle est

habituellement exercé par des commissions paritaires, dont les décisions n'ont généralement qu'un caractère consultatif, le chef du Secrétariat conservant le dernier mot. Dans les Communautés européennes, le même contrôle est exercé par la Cour de Justice des Communautés²⁸.

50. Les autres actes des organes administratifs ne sont généralement soumis qu'au contrôle des organes intergouvernementaux, qui s'intéressent plus à l'opportunité politique qu'à la légalité. Ce contrôle revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit des actes du chef du Secrétariat, surtout si celui-ci est investi, en droit ou en fait, de responsabilités politiques ou diplomatiques. La compétence du Secrétaire général des Nations Unies pour prendre certaines initiatives politiques sans autorisation préalable du Conseil de Sécurité a pu ainsi être plusieurs fois mise en doute²⁹, de même que la conformité de son action avec les directives du même Conseil en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale³⁰. Dans un cas du moins, les critiques d'un membre permanent ont fini par provoquer sa démission³¹. Il va sans dire que le reproche d'excès de pouvoir n'était qu'un aspect de ces critiques, inspirées de motifs politiques. Dans une organisation dotée de compétences étendues, au contraire, la nécessité d'un contrôle de légalité très rigoureux se fait sentir. C'est le cas des Communautés européennes, où tous les actes des organes sont soumis à la censure de la Cour de Justice³².

51. Les actes des organes juridictionnels peuvent faire l'objet d'un contrôle par voie d'appel ou de procédure de réformation. Une telle procédure a, par exemple, été instituée par l'Assemblée générale pour le Tribunal administratif des Nations Unies³³. Les avis consultatifs rendus par la CIJ dans le cadre de cette procédure ont, exceptionnellement, un effet obligatoire. La même procédure est applicable pour les décisions du Tribunal administratif de l'OIT³⁴. En règle générale, cependant, les organes juridictionnels internationaux sont juges de leur propre compétence (art. 36.6 du statut de la CIJ) et leurs jugements sont définitifs et sans appel (sous réserve d'éventuels recours en interprétation ou en réformation, dont ils sont juges).

28. Article 179 du traité de Rome.

29. Ce fut le cas, par exemple, du « Plan de paix » de Trygve Lie en 1950, et de plusieurs initiatives de Dag Hammarskjöld, notamment au Laos en 1960.

30. Notamment dans l'affaire du Congo en 1960.

31. Trygve Lie en 1952, après que l'URSS eut interrompu toutes relations avec lui.

32. Article 173 du traité de Rome.

33. Résolution AG 957 (X) 1955. Cf. « Demande de réformation du jugement », n° 148, du TANU, CIJ, *Recueil*, 1973, p. 166.

34. Article XII du statut du tribunal. Cf. « Jugements du TA de l'OIT sur requête de l'UNESCO », CIJ, *Recueil*, 1956, p. 77.

23. Statuts du FMI, art. VIII, section 3 et 6, et art. XVIII ; GATT, art. XII, § 4, et art. XXII.

24. Ce que fit l'URSS en 1950 après le refus du Conseil de Sécurité d'expulser le représentant de la République de Chine (Chine « nationaliste ») et d'admettre celui de la République populaire de Chine.

25. Ce fut le cas de la France en 1955, après l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de l'affaire algérienne.

26. Comme le firent les Etats-Unis d'Amérique pour l'OIT en 1977 et pour l'UNESCO en 1984.

27. Ce fut le cas pour la résolution 377 (V) 1950, Union pour le maintien de la paix, dont seules les dispositions procédurales furent vraiment mises en œuvre.

Section III. – Les effets des actes unilatéraux.

§ 1. – Position du problème.

52. Très habituellement, le problème des effets des actes unilatéraux des organisations internationales est posé en termes de « force obligatoire » et, le plus souvent, seulement pour les recommandations ou résolutions de portée générale. Cette présentation est beaucoup trop étroite. D'une part, il y a lieu de déterminer les effets juridiques de tous les actes unilatéraux, quelques soient leurs auteurs et qu'ils soient individuels ou généraux, et ces effets juridiques ne se limitent pas nécessairement à la création d'obligations. D'autre part, on ne saurait oublier que les organes intergouvernementaux sont toujours, en raison de leur composition, des organes politiques, dont les actes ont une motivation politique et sont adoptés par leurs membres en vue d'atteindre certains résultats politiques. Ils produisent donc aussi des effets politiques, dont l'analyse juridique ne peut totalement se désintéresser.

A. – LES EFFETS POLITIQUES.

53. Les effets politiques d'un acte d'une organisation internationale (acte d'un organe intergouvernemental) ou, exceptionnellement d'un autre organe : Secrétaire général des Nations Unies ou son représentant, médiateur nommé par l'organisation, etc.) ne dépendent pas, ou très peu, de facteurs préétablis. Ils sont liés, essentiellement, aux circonstances qui accompagnent leur adoption (nombre et qualité des Etats favorables ou défavorables, nature de leurs relations et du rapport des forces entre eux, nature et importance des intérêts en jeu, place de ces actes dans la politique extérieure ou intérieure des Etats qui les appuient, moment choisi, réactions de l'opinion publique, etc.). Ce sont, si on peut ainsi s'exprimer, des effets de fait, qui se constatent dans chaque cas d'espèce *a posteriori*. Ils peuvent faire l'objet de supputations ou de conjectures (en fonction desquelles ils sont adoptés), mais qui sont toujours aléatoires. Il n'en reste pas moins que ces effets politiques sont capitaux pour l'efficacité de l'acte, lorsque celle-ci dépend du comportement ultérieur d'Etats. L'intérêt politique des Etats concernés, ou le poids de la pression politique à laquelle ces actes les soumettent, sera souvent déterminant dans leur décision de se conformer ou non à ce qui leur est demandé. A cet égard, le caractère obligatoire de l'acte n'est qu'un des aspects de cette pression, qui peut être décisif, mais qui n'est pas toujours le plus lourd, lorsque des intérêts politiques de première grandeur sont en cause.

54. Certains actes d'organes intergouvernementaux – et ils sont nombreux – peuvent être purement politiques et ne produisent donc que des effets politiques (appels, regrets, expression d'intérêt ou de préoccupation, etc.). C'est le cas, très fréquemment, des simples

recommandations, pour les raisons qui seront développées un peu plus bas. L'absence d'effets juridiques ne signifie pas l'insignifiance, comme les juristes ont souvent tendance à le penser. La portée pratique des effets politiques dépasse souvent celle des effets juridiques et explique l'âpreté avec laquelle peuvent être négociés des actes purement politiques. Comme il a été dit plus haut, les effets politiques contribuent aussi puissamment à l'efficacité (ou à l'inefficacité) des effets juridiques et la prise de conscience de ce phénomène a eu, dans les faits, des conséquences importantes sur la transformation du processus de décision (recherche de l'unanimité ou du *consensus* dans des systèmes majoritaires)³⁵.

B. – LES EFFETS JURIDIQUES.

55. Les effets juridiques d'un acte doivent nécessairement avoir été voulus par l'auteur de cet acte pour être produits. C'est la raison pour laquelle une recommandation, même insistante, n'a pas de caractère obligatoire, puisqu'elle n'exprime qu'une demande, ou une invitation. Mais la volonté de produire des effets de droit ne suffit pas. Il faut encore qu'une règle préexistante rattache à l'expression d'une volonté de tels effets, ou, en d'autres termes, que cette règle confère à l'organe dont émane cette expression de volonté le *pouvoir* de produire les effets de droit attendus. Il en est ainsi, tout au moins, pour les effets de droit qu'on peut qualifier d'*intrinsèques*, c'est-à-dire qui résultent directement et immédiatement de l'adoption de l'acte considéré. Mais il se peut également que cet acte produise des effets *extrinsèques*, résultant non de l'acte pris en lui-même, avec toutes ses caractéristiques formelles, mais de la place qu'il peut prendre, *de facto* dans un processus plus large de création du droit, dont il ne constitue qu'un élément et qui constitue la véritable cause de la création d'obligations juridiques.

§ 2. – Les effets juridiques intrinsèques.

56. Pour les raisons déjà exposées, un acte juridique ne peut produire les effets de droit voulus par son auteur que si ce dernier est investi des pouvoirs nécessaires (et, bien entendu, s'il agit dans les limites de sa compétence, c'est-à-dire si son acte est valable). Mais ces effets ne se limitent pas à la création (modification, extinction) d'obligations juridiques : ce qui correspond, littéralement, à l'expression consacrée de valeur, ou force « obligatoire » d'un acte. Ces effets sont beaucoup plus variés. A titre d'exemples, on peut citer : l'approbation ou

35. Sur ce point, les actes unilatéraux des organisations internationales peuvent faire l'objet des mêmes observations que les actes unilatéraux des Etats (cf. Virally, M., « La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus », *Annuaire de l'IDI*, vol. 60-I, 1983, pp. 166-374).

l'annulation d'un acte juridique ; la création (modification, terminaison) d'une situation ou d'un statut juridique (statut d'un territoire, par exemple) ; l'attribution (suspension, retrait) de droits, de compétences, de fonctions, ou encore d'une qualité juridique ; l'acceptation (contestation, refus) d'un état de droit ou d'une prétention juridique ; la désignation à une fonction (ou la révocation) ; l'autorisation de mener une action déterminée ; l'habilitation à prendre certains actes juridiques ; etc.

57. Dans de très nombreux cas, l'attribution de la compétence pour prendre un acte déterminé implique nécessairement la collation du pouvoir correspondant : la compétence pour élire ou nommer à une fonction déterminée implique nécessairement, par exemple, que la personne élue ou nommée sera effectivement investie de cette fonction, si la décision a été prise dans des conditions régulières. Il n'est donc même pas nécessaire, dans une telle hypothèse, de distinguer entre compétence et pouvoir. C'est ce qui se produit très fréquemment pour les compétences d'ordre interne des organisations internationales, c'est-à-dire celles qui sont conférées aux organes au sujet du statut de membre de l'organisation et du fonctionnement de cette dernière : admission de nouveaux membres ; suspension des droits ou exclusion des membres ; convocation des organes en session ; adoption du règlement intérieur ; fixation de l'ordre du jour ; élection des membres des organes restreints ou du chef du Secrétariat ; création d'organes subsidiaires ; autorisations de dépenses ; adoption du budget ; fixation du barème des contributions ; etc. On pourrait encore citer tous les actes administratifs spécifiques, notamment en matière de gestion du personnel (nomination, révocation, affectations, imposition de sanctions disciplinaires, promotions, etc.) et de gestion financière. Dans toutes ces hypothèses, les actes pris régulièrement dans l'exercice de compétences reconnues produisent effectivement les effets juridiques qui y sont attachés. Beaucoup de ces compétences découlent, d'ailleurs, d'une habilitation générale (comme celle, par exemple, résultant de la qualité de « plus haut fonctionnaire de l'Organisation » conférée au Secrétaire général par l'article 97 de la Charte des Nations Unies, ou celle qui habilite le même Secrétaire général à agir « en cette qualité » à toutes les réunions des « organes principaux » intergouvernementaux).

58. La question se pose de façon différente pour les actes unilatéraux dont les effets concernent les Etats dans leurs relations mutuelles (ou même dans les rapports qu'ils peuvent avoir avec l'organisation en une autre qualité que celle de membre : par exemple en tant que parties à un traité conclu entre eux et l'organisation, tel qu'un accord de siège, ou un accord d'assistance technique). Dans une telle hypothèse, on se trouve en dehors de l'ordre interne, et l'organisation doit avoir reçu du droit international (général ou conventionnel) les pouvoirs lui permettant d'effectuer les actes juridiques qu'elle prétend prendre. C'est l'analyse très justement faite par la Cour internationale de Justice à propos du droit de l'ONU de présenter une réclamation internationale contre un Etat qu'elle considère comme responsable d'un

dommage subi par elle dans l'exercice de ses fonctions (droit reconnu par la Cour)³⁶.

59. Le problème le plus débattu a été celui du pouvoir de création d'obligations à la charge d'un ou plusieurs Etats par un acte d'une organisation internationale. La solution de ce problème doit être cherchée, en premier lieu, dans l'acte constitutif de l'organisation considérée. Bien que cela soit assez exceptionnel (au moins pour les organisations universelles), il arrive que ce pouvoir soit effectivement conféré à une organisation, au moins pour certains de ses organes. C'est le cas du Conseil de Sécurité, en vertu de l'article 25 de la Charte. On peut citer aussi les pouvoirs de l'OACI de promulguer des « standards » et des « pratiques recommandées », ceux de l'OMS en matière de règlements sanitaires, ou ceux de l'OMM en matière de règlements techniques³⁷. Ces divers instruments s'imposent aux Etats membres, sauf si, dans certains délais, ils déclarent ne pas les accepter (art. 21 et 22 de la Constitution de l'OMS : technique du *contracting out*), ou exposent les raisons pour lesquelles ils ne peuvent les appliquer (art. 9 de la constitution de l'OMM). De son côté, le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne confère aux organes de celle-ci (Conseil et Commission) des pouvoirs très importants et définit avec précision les effets juridiques de leurs actes (règlements, directives et décisions, obligatoires à des degrés divers : art. 189 du traité de Rome).

60. Que se passe-t-il en cas de silence du traité constitutif ? La question a été posée notamment à propos des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et a donné lieu à de nombreuses controverses et à une abondante littérature³⁸. Dans le cas de simples recommandations, la réponse est simple, puisque la recommandation, par définition, ne prétend pas imposer d'obligation, elle n'est qu'une invite³⁹. La question est plus difficile pour les résolutions qui formulent des règles ou

36. Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, CIJ, *Recueil*, 1949, p. 174. La question s'est posée dans des termes comparables, bien que dans un contexte juridique tout différent, à propos du droit de l'Assemblée générale de mettre fin au mandat de l'Union sud-africaine sur le Sud-Ouest africain : la solution à cette question a été donnée par la Cour sur la base d'une analyse du mandat lui-même (en tant qu'instrument international) et des droits qu'il conférerait à l'Organisation des Nations Unies, successeur de la SDN (CIJ, *Recueil*, 1971, p. 45 et s., notamment les paragraphes 94 et 98-100).

37. Cf. Yemin, E., *Legislative Powers in the United Nations and Specialized Agencies*, Leiden, Sijthoff, 1969.

38. Cf. la bibliographie figurant dans le rapport du professeur Skubiszewski, K., « The Elaboration of General Multilateral Conventions and of non-contactual Instruments having a Normative Function or Objective - Resolutions of the General Assembly of the United Nations », *Annuaire de l'IDI*, vol. 61-I, 1985, pp. 223-224 (note 140), add. p. 29-81.

39. Elle peut, néanmoins, entraîner certaines obligations pour les Etats membres, lorsqu'elles sont prévues dans l'acte constitutif, notamment l'obligation de la soumettre aux organes compétents pour y donner suite (cf. par ex. : art. IV, B, 4 de l'Acte constitutif de l'UNESCO). Dans la mesure où les Etats se sont engagés à coopérer avec l'organisation et entre eux pour réaliser certains objectifs et qu'une recommandation a précisément pour objet d'organiser cette coopération, les Etats ont au moins l'obligation d'examiner de bonne foi dans quelle mesure ils pourraient s'y conformer, surtout s'ils ont voté en sa faveur. En outre, l'organe dont émane la recommandation a toujours le pouvoir d'instituer un mécanisme de contrôle destiné à examiner la façon dont celle-ci est appliquée par les Etats (et donc à faire pression sur eux pour qu'ils s'y conforment : on retrouve ici les effets politiques).

des principes juridiques, ou procèdent par injonctions adressées à un ou plusieurs Etats.

61. On admet très généralement qu'en l'absence dans la Charte, au profit de l'Assemblée générale, d'une disposition comparable à celle de l'article 25 pour le Conseil de Sécurité, cette dernière ne peut pas conférer un caractère obligatoire aux injonctions qu'elle adresse à un ou plusieurs Etats identifiés. Ces injonctions n'ont donc valeur que de recommandations très insistantes.

62. La formulation de règles générales, au contraire, a donné lieu à des opinions contrastées. Certains auteurs (et certains représentants gouvernementaux) ont soutenu, non sans vraisemblance, que l'affirmation de règles de droit international par l'ensemble des Etats composant la Communauté internationale, réunis au sein de l'Assemblée générale, ne pouvait être sans conséquences juridiques. La question s'est trouvée posée en particulier à propos de résolutions adoptant deux types d'instruments :

- (i) les « déclarations », par lesquelles l'Assemblée générale proclame certains principes ou règles de droit ;
- (ii) les « codes de conduite », regroupant un ensemble cohérent de règles et de principes destinés à régler la conduite d'Etats, ou, plus souvent, de sociétés ou groupes de sociétés commerciales ayant une activité internationale (les sociétés « transnationales »).

63. En l'absence de pouvoirs « législatifs » expressément attribués par la Charte à l'Assemblée générale, celle-ci ne pourrait édicter des règles obligatoires pour les Etats que si une règle coutumière s'était formée à cet effet. Rien dans le comportement des Etats membres ne permet de soutenir qu'une telle règle se serait effectivement formée. Tout au contraire, le fait que, dans plusieurs cas, les Etats membres aient estimé nécessaire de reprendre le contenu d'une déclaration dans une convention ultérieure montre bien leur conviction que cette déclaration n'avait pas pu créer du droit à elle seule. La même conclusion peut être tirée des discussions très vives qui ont eu lieu lors de la négociation des codes de conduite entre les Etats qui souhaitaient en faire l'objet d'une convention⁴⁰ et ceux qui étaient partisans d'une résolution, tous étant d'accord pour considérer que cette dernière serait dépourvue de caractère obligatoire⁴¹.

64. L'absence de pouvoirs « législatifs » de l'Assemblée générale ou des organes pléniers des organisations universelles ne signifie pas que celles de leurs résolutions qui proclament des principes ou des règles juridiques seraient dépourvues de tout effet juridique. Il en résulte seulement que ces effets ne peuvent provenir que de facteurs extrinsèques.

40. Ce fut la solution adoptée pour le code de conduite sur les conférences maritimes : convention du 27 avril 1974.

41. La discussion a été particulièrement vive pour le projet de code de conduite pour les transferts de technologie et pour celui sur les sociétés transnationales.

§ 3. - Les effets juridiques extrinsèques.

65. On notera d'abord qu'une résolution de l'Assemblée générale peut se voir conférer un caractère obligatoire dans le cas où les Etats chargés de la responsabilité de l'appliquer s'engagent, à l'avance ou après son adoption, à s'y conformer, ou manifestent leur acceptation de le faire. C'est ce qui s'est passé, par exemple, pour les résolutions de l'Assemblée générale relatives aux anciennes colonies italiennes⁴². Le même résultat peut être atteint à l'égard des Etats qui acceptent solennellement une résolution. L'obligation ne résulte pas, alors, de la résolution elle-même, mais de l'engagement pris, ou du consentement exprimé à propos de cette résolution.

66. Il est fréquent aussi que des déclarations prétendent seulement élucider le sens du texte du traité constitutif de l'organisation en détaillant ses conséquences, ou énoncent certaines règles ayant déjà acquis un statut coutumier. Dans le premier cas, ces déclarations constituent une interprétation autorisée du traité considéré, dont la valeur juridique est indéniable, mais dépend, directement, de l'accord qui a pu se former à son sujet (et non pas, simplement, de l'observation des règles formelles d'adaptation). On peut citer à titre d'exemple, la Déclaration 2625 (XXV) 1970 sur les principes du droit international relatifs aux relations amicales entre les Etats et à la coopération conformément à la Charte des Nations Unies, adoptée par voie de *consensus*. Dans le second cas, la déclaration constitue une confirmation de la règle coutumière, si elle est déjà établie, ou peut même contribuer à l'établir définitivement, si elle était en voie de formation, par l'expression claire d'une *opinio juris communis* à son sujet. Il n'en sera ainsi, cependant, comme dans le cas précédent, que si la déclaration bénéficie elle-même d'un accord très général, ou d'un *consensus*. La Déclaration 2625 (XXV) peut également être citée dans ce contexte. Certains des principes qu'elle codifie, en effet, avaient une valeur coutumière indépendamment de la Charte, dont le texte, pour certains d'entre eux, n'était pas dépourvu d'ambiguïté⁴³.

67. Il en va différemment pour des règles nouvelles, formulées dans une déclaration ou un code de conduite, alors qu'elles n'avaient pas encore pénétré dans la pratique internationale. La formation de la coutume repose toujours et avant tout sur la généralisation d'une pratique (comme le souligne le texte de l'article 38, 1, *b* du statut de la CIJ). L'*opinio juris* n'est qu'un élément second, qui qualifie cette pratique et ne peut donc se manifester que lorsque celle-ci s'est établie, ou, tout au moins, est en train de s'établir. Les résolutions qui proclament des règles nouvelles ne peuvent être considérées comme la consécration juridique,

42. En application de l'article 23 du traité de paix avec l'Italie et d'une déclaration des quatre puissances au profit desquelles l'Italie avait renoncé à tous ses droits.

43. Principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, principe de non-intervention.

par une *opinio juris communis*, d'une pratique par définition inexistante. En revanche, elles revêtent une signification de première importance *de lege ferenda*, dans la mesure où elles reçoivent un très large appui. Elles sont donc susceptibles de précipiter l'apparition et la généralisation de la pratique et d'empêcher des oppositions de se manifester. Bien qu'il concerne une conférence internationale et non une organisation, on peut citer, à titre d'illustration de ce qui vient d'être dit, l'exemple du processus coutumier qui a abouti à l'établissement de la zone économique exclusive comme institution coutumière aujourd'hui incontestée. Le point de départ du processus a été le large accord réalisé à ce sujet au sein de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Il a déclenché une série de déclarations d'Etats se dotant d'une telle zone (ou d'une zone de pêche de 200 milles), qui n'ont elles-mêmes provoqué aucune protestation de la part d'Etats tiers (ou des protestations qui ont été rapidement abandonnées) et ont pu ainsi donner naissance à une règle coutumière établie avec une rapidité tout à fait inhabituelle en matière de coutume internationale. Il est particulièrement apparent, dans ce cas, que ce n'est pas la forme, mais la réalité, du *consensus* réalisé au sein d'une instance internationale universelle, qui a été l'élément déterminant.