

Le problème du recours juridictionnel contre les décisions d'organismes internationaux

par André GROS

*Professeur des Facultés de Droit
Jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères.*

Les actes des autorités publiques peuvent dans de nombreux pays être portés devant les juridictions aux fins d'annulation ou de révision par des procédures dont le recours pour excès de pouvoir est un excellent modèle. L'institution de recours analogues contre les décisions d'autorités internationales n'est pas d'un moindre intérêt. Les organisations internationales spécialisées se multiplient, et leurs agents prennent de nombreuses décisions, parfois en contradiction avec les intérêts des Etats membres de ces organisations. Si ces décisions n'ont pas été prises conformément au statut de l'organisation, un recours devrait être ouvert à l'Etat partie à ce statut. Ce recours présenterait un double intérêt ; d'une part, techniquement, il constituerait une amélioration sur les procédures actuellement possibles en une telle hypothèse, d'autre part son existence encouragerait les Etats à adhérer aux organisations internationales puisqu'ils pourraient, en faisant annuler les décisions pour incompétence ou excès de pouvoir par une juridiction impartiale, sauvegarder leurs intérêts et conserver une certaine liberté d'action dans le cadre des organisations.

Sans doute, dès maintenant, des voies sont ouvertes à l'Etat membre d'une organisation internationale qui estime qu'une décision des agents exécutifs (conseils exécutifs, conférences, etc...) viole le statut de l'organisation. La Cour Internationale de Justice peut être saisie d'une demande d'avis consul-

tatif si l'organisation internationale est autorisée par la Charte ou conformément à ses dispositions à demander cet avis.

Mais l'Etat doit d'abord obtenir de l'organisation que l'avis soit demandé, à moins que le statut n'en fasse une obligation pour l'organisation sur simple requête d'un Etat membre. D'autre part la procédure de l'avis consultatif est trop lente pour que les décisions d'une organisation internationale puissent être régulièrement et fréquemment portées devant la Cour Internationale de justice.

On en vient donc à envisager de porter la décision de l'organisme international directement devant la Cour par un Etat qui en demande l'annulation. Ce serait un recours contre une décision et non pas un différend sur l'interprétation d'une convention internationale. Lorsque la Cour internationale de justice est saisie d'un différend portant sur l'interprétation ou l'application d'une convention internationale, les décisions d'organismes internationaux peuvent apparaître comme le motif du différend, car elles sont l'occasion du litige sur l'interprétation du statut. Mais la Cour se prononce uniquement sur la règle conventionnelle qu'elle doit interpréter, elle ne porte pas de jugement sur la décision. La véritable protection judiciaire d'un Etat ne résulterait que d'un recours direct contre l'acte, de même que la protection de l'individu est assurée par une action contre la décision administrative qui lui fait grief.

Des précédents existent à un tel recours :

a) Les articles 416, 417, 418 du Traité de Versailles prévoient un recours à la Cour permanente de justice internationale, contre des décisions d'un organe international. C'est la décision qui est l'objet de la procédure devant la Cour qui peut la « confirmer, amender ou annuler » (art. 418).

b) L'annexe à l'article 296 du Traité de Versailles (§ 16, 20, 23, 24) prévoit des recours contre des décisions administratives d'offices de vérification et de compensation pour le paiement et le recouvrement des dettes ennemies. Ces recours comportent l'examen de ces décisions et leur annulation possible.

c) La Convention de Barcelone, du 20 avril 1921 (Statut

art. 10, § 5) prévoit des différends pour motif d'incompétence ou de violation des conventions internationales régissant les voies navigables.

d) L'article 38 de la Convention du 23 juillet 1921 sur le Statut du Danube, alinéa 2, permet de porter devant le juge des décisions de la Commission internationale pour incompétence ou violation de la Convention.

e) La Convention relative au Statut de l'Elbe du 22 février 1922, article 52, alinéa 2, permet d'invoquer contre les décisions de la Commission internationale des motifs d'incompétence ou de violation de la Convention.

f) La Convention germano-polonaise sur la Haute-Silésie, du 15 mai 1922, prévoit l'annulation des décisions d'une Commission des permis par le tribunal arbitral.

Ces précédents montrent bien que la Cour peut assumer le rôle de juridiction de contrôle pour des actes de caractère administratif pris par des organismes internationaux. La Cour permanente de justice internationale n'a pas eu à statuer sur des demandes de ce genre, mais il serait opportun de confier la même compétence à la Cour internationale de justice.

L'occasion de procéder à l'institution d'un tel recours sera peut-être fourni par les consultations auxquelles devront procéder la Cour Internationale de justice et l'Organisation internationale du commerce, récemment créée à la Conférence de La Havane (21 nov. 1947, 24 mars 1948). La Conférence a adopté la résolution suivante :

« La Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et l'Emploi

Ayant examiné les rapports entre l'Organisation internationale du Commerce et la Cour internationale de justice ;

Ayant prévu au Chapitre XIII de la Charte une procédure de révision par la Cour internationale des questions juridiques des décisions et des recommandations de l'Organisation ;

Décide que la Commission intermédiaire de l'Organisation internationale du Commerce entrera en consultation, de la

manière qui lui paraîtra opportune, avec les fonctionnaires compétents de la Cour internationale ou avec la Cour elle-même, sur les points suivants et qu'elle fera rapport à ce sujet à la première session ordinaire de la Conférence de l'Organisation internationale du Commerce :

a) Faut-il modifier la procédure en question, de sorte que les décisions de la Cour sur les questions dont elle est saisie par l'Organisation aient, à l'égard de celle-ci, valeur de chose jugée ?

b) Faut-il présenter un amendement à la Conférence, conformément aux dispositions de l'annexe à l'article 100 de la Charte »¹ ?

Le chapitre VIII de la Charte du Commerce, sur le règlement des différends prévoit un système de renvoi à la Cour internationale de justice pour avis consultatif de toute décision de la Conférence du Commerce, sur simple requête d'un Etat membre lésé par la décision (art. 96 de la Charte)². Mais

1. L'annexe à l'art. 100 qui vise la procédure des amendements à la Charte du Commerce et de l'emploi est ainsi rédigée : « Tout amendement aux dispositions du chapitre VIII que pourra recommander la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du Commerce après consultation de la Cour internationale de Justice et qui concernera la révision par la Cour de questions soulevées par l'application de la Charte mais au sujet desquelles il n'existe pas de dispositions dans le chapitre VIII, entrera en vigueur lorsqu'il aura été adopté à la majorité des Etats Membres, par la Conférence, à sa première session.

Toutefois, aucun amendement de cet ordre ne pourra prévoir la remise en question par la Cour d'un fait économique ou financier établi par l'Organisation ou par son entremise ; en outre, aucun amendement de cet ordre n'affectera l'obligation des Etats Membres d'accepter que l'Organisation soit liée par l'avis consultatif de la Cour internationale pour toutes les questions sur lesquelles porte cet avis ; de plus, si un amendement de cet ordre modifie les obligations des Etats Membres, tout Etat Membre qui ne voudra pas accepter cet amendement pourra se retirer de l'Organisation, à l'expiration d'un délai de soixante jours à compter de la date de la réception par le Directeur général de la notification écrite de ce retrait ».

2. Article 96 : « 1° L'organisation pourra, conformément à des accords conclus en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte des Nations-Unies, demander à la Cour internationale de Justice des avis consultatifs sur les questions juridiques qui se poseraient dans le cadre des activités de l'Organisation. — 2° Toute décision de la Conférence prise en vertu de la présente Charte devra, à la requête de tout Etat Membre dont les intérêts sont lésés par cette décision, faire l'objet d'une révision par la Cour internationale de Justice, au moyen d'une demande d'avis consultatif présentée, dans les formes requises, conformément au Statut de la Cour. — 3° La demande d'avis

la Charte va plus loin, car le même article 96, paragraphe 5 ajoute : « L'Organisation se considérera liée par l'avis de la Cour pour toute question qu'elle lui aura soumise. La décision en cause sera modifiée dans la mesure où elle ne sera pas conforme à l'avis de la Cour ». Ainsi, l'avis conforme de la Cour ne se différencie plus guère de la décision et on peut se demander pourquoi la Charte n'accepte pas les conséquences logiques du système, c'est-à-dire d'instituer le recours juridictionnel contre la décision. Ce recours juridictionnel exigerait une modification du statut de la Cour et l'acceptation par celle-ci du rôle d'arbitre de la vie quotidienne des institutions internationales. Mais la Conférence du Commerce a ouvert la voie, en décidant de discuter avec la Cour les moyens de perfectionner le système de recours. En attendant le résultat de ces consultations, on peut rechercher, de façon théorique, les développements possibles d'un tel recours juridictionnel contre les décisions d'organisations internationales.

Le recours étant fondé sur l'incompétence, le vice de forme ou la violation de la convention, c'est la décision elle-même qui est attaquée. L'organe international n'est pas défendeur et d'ailleurs ne peut l'être devant la Cour, dans l'état actuel du statut. Il faudrait donc, ou bien prévoir l'examen de la décision à propos d'un différend entre deux Etats, créé pour

sera accompagnée d'un exposé de la question sur laquelle l'avis est demandé, ainsi que de tous documents pouvant servir à élucider la question. Cet exposé sera fourni par l'Organisation, conformément au Statut de la Cour, après consultation avec les Etats Membres intéressés de façon substantielle. — 4° Jusqu'à ce que la Cour ait prononcé son avis, la décision de la Conférence produira tous ses effets. Cependant, la Conférence suspendra l'application de cette décision jusqu'à ce que la Cour ait prononcé son avis, si la Conférence estime que cette application causerait un préjudice difficilement réparable à un Etat Membre en cause. — L'Organisation se considérera liée par l'avis de la Cour pour toute question qu'elle lui aura soumise. La décision en cause sera modifiée dans la mesure où elle ne sera pas conforme à l'avis de la Cour ».

La Commission intérimaire chargée d'étudier le problème de la révision des décisions de l'Organisation par la Cour internationale de Justice a fait le 14 sept. 1948, un rapport où elle admet que tout Etat-membre partie à un différend porté devant la Conférence est lésé, au sens de l'art. 96, 2°, si la décision de la Conférence n'est pas conforme à sa demande. Le recours contre l'acte est donc institué en réalité dans cette hypothèse.

Lorsque l'Etat-membre non partie au différend, mais qui a adopté une position contraire à la décision de la Conférence désire une révision par la Cour, il ne sera pas contre considéré comme lésé que si la majorité de la Conférence en décide ainsi.

les besoins de la cause, par exemple entre l'Etat qui se juge lésé et un Etat qui a provoqué la décision contestée, ou bien instituer un système nouveau en modifiant le statut de la Cour.

L'article 96, paragraphe 3 de la Charte du Commerce montre bien que la participation des Etats intéressés et de l'Organisation elle-même est indispensable. Ce n'est donc que pour des raisons de forme que, actuellement, le recours contre l'acte n'est pas possible. Dire qu'un avis sera demandé sur une décision par l'Organisation auteur de la décision avec audition des Etats intéressés à cette décision, c'est organiser le procès de l'acte.

Il suffirait de quelques modifications de procédure pour que ce procès devienne possible directement. La comparaison avec le recours pour excès de pouvoir vient inévitablement à l'esprit : requête de l'Etat membre intéressé, communication à l'Organisation internationale, procédure écrite principalement, effet absolu de la décision d'annulation. Il conviendrait d'envisager le problème de l'effet suspensif du recours, déjà entrevu dans le paragraphe 4, article 96 de la Charte du Commerce. Une autre procédure pourrait également fournir des traits de comparaison intéressants, l'*amparo* qui permet le redressement des préjudices causés à un particulier par suite d'actes illégaux des autorités et sert à empêcher l'application de lois inconstitutionnelles à une espèce déterminée (Cf. thèse de Bermudez, Paris 1914).

De la même façon nous cherchons à assurer dans l'ordre international que des autorités internationales restent dans les limites de leur compétence. Au Mexique l'*amparo* ne met en présence que deux parties, l'intéressé et le ministère public, c'est le procès fait à l'acte. Des lois d'Etats membres de l'Etat fédéral ont été annulées ainsi que des actes d'autorités exécutives des Etats.

La procédure d'organisation d'un recours contre les actes d'autorités internationales ne soulève pas de grands problèmes techniques. Il suffirait qu'un Etat membre de l'Organisation internationale intéressée et remplissant les conditions énoncées dans l'article 35 du statut de la Cour internationale

de justice adresse une requête contre une décision prise au sein de l'organisation et qu'il estime entachée d'incompétence, d'excès de pouvoir ou de violation de la Charte de l'organisation. Peut-être serait-il souhaitable d'attribuer la connaissance de telles affaires à la Chambre de la Cour statuant en procédure sommaire, conformément à l'article 29 du statut, afin d'obtenir des décisions plus rapidement. Tout Etat membre pourrait se considérer comme partie à l'instance, ainsi que le prévoit indirectement l'article 96, paragraphe 3 de la Charte du Commerce. Au lieu de porter le procès contre l'acte devant la Cour sous le voile de la demande d'avis consultatif, quelques changements de procédure en feraient une véritable action contre la décision, l'Organisation apparaissant pour défendre son acte et non plus seulement pour en faire interpréter la validité.

Si les difficultés techniques ne sont pas importantes, il semble bien qu'une autre considération ait empêché les délégations à la Conférence du Commerce de proposer dès maintenant l'institution d'un recours juridictionnel contre les actes de l'Organisation. Il s'agit du problème de l'examen par la Cour des faits économiques et financiers établis par l'Organisation ou par son entremise, notamment par le Fonds monétaire international (art. 24 de la Charte). Dans un domaine aussi technique que le commerce international, les économistes estiment que l'action d'une Cour de justice est inopportune. Essentiellement le problème est celui du contrôle de l'existence des faits qui ont été à la base de la décision critiquée. Ce n'est certes pas un problème nouveau et les juridictions civiles et administratives françaises l'ont longuement traité. Mais les mêmes difficultés en notre matière compliquent nécessairement le problème.

L'interprétation de toute convention internationale comporte normalement l'examen par le juge de l'existence des faits qui ont provoqué l'action des organismes internationaux lorsqu'ils ont pris la décision attaquée. Ce faisant le juge ne sort pas de son rôle d'interprète. Sans doute le contrôle de l'opportunité de la décision échappe au juge qui recherche seulement si les faits se sont véritablement produits ou non.

Mais le caractère des faits invoqués est indifférent et s'il s'agit de faits économiques ou financiers, le juge n'en devient pas pour cela incompétent. L'affaire Oscar Chinn (arrêt C.P.J.I. 12 déc. 1934, fasc. 63) est intervenue entre la Grande-Bretagne et la Belgique sur des faits de caractère économique et la question posée était : « les mesures sont-elles, compte tenu de toutes les circonstances du cas, en opposition avec les obligations internationales du gouvernement belge vis-à-vis du Royaume-Uni » (art. 1^{er} du compromis). Les circonstances du cas étaient l'importance particulière des transports fluviaux, le caractère de service public d'une entreprise, l'étendue du principe de liberté et d'égalité du régime du Congo. La Cour permanente a longuement envisagé les faits, étudié le partage des motifs des mesures, assumant ainsi le contrôle de l'existence des faits. Dans son opinion M. Anzilotti aurait souhaité une enquête approfondie : « il est possible sur le terrain des faits, que la crise économique fut une circonstance décisive ». M. Altamira s'étend également sur la situation de fait dans son opinion dissidente.

Le problème n'est pas, comme semble le craindre la Conférence du Commerce dans l'annexe à l'article 100, de remettre en question les faits économiques ou financiers établis par l'Organisation, mais bien d'en contrôler l'existence. Si ces faits n'existent pas, la décision de l'Organisation qui était fondée sur eux est sans valeur. On comprend que les dirigeants d'institutions internationales spécialisées envisagent sans faveur un contrôle sur leurs activités quotidiennes. Mais le vrai problème est celui du développement de la coopération internationale et ce n'est pas en multipliant les domaines réservés que les organisations internationales verront s'accroître le nombre de leurs membres. Le contrôle juridictionnel n'a jamais étouffé l'administration. L'histoire du droit administratif en France depuis 1872 en est le meilleur exemple.