

## LA SIGNIFICATION DU PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

par

**Charles M. CHAUMONT**

Professeur aux Facultés de Droit de Nancy et Bruxelles  
et à l'Institut d'Études politiques de Paris

Secrétaire général du Curatorium de l'Académie de Droit international  
de La Haye

---

Il est maintenant établi avec certitude qu'il existe un Droit international organique, propre aux organisations internationales, et émané d'elles. Il ne s'agit pas d'un Droit entièrement autonome, car il a ses racines dans le Droit international général. Toute organisation, reposant sur un ou plusieurs traités obéit, par là même, au Droit des traités. Les méthodes de formation du Droit, coutumes et principes généraux reconnus par les nations civilisées, sont applicables aux organisations. Mais par ailleurs les organisations sont comme les êtres vivants, qui trouvent, certes, leurs éléments composants dans la matière inerte, mais y ajoutent leurs lois propres. Par ce terme un peu ambigu, on doit entendre les caractères qui rapprochent et rassemblent les organisations, malgré leur diversité.

Les concepts qui inspirent ces lois ne sont pas nécessairement d'une originalité totale par rapport à ceux du Droit International général, ou même du Droit public interne des pays civilisés. La vérité se situe dans un juste milieu entre l'identité et l'hétérogénéité de la technique juridique. En fait, déjà en Droit international classique, les concepts de base sont communs aux divers ordres juridiques, mais y prennent ensuite un développement autonome: ainsi le contrat devenu traité.

Il en est de même en Droit organique. Il y a notamment une de ces notions, tirée du Droit interne des Etats du continent européen, issue de la lointaine mystique des principes de la Couronne conçue comme une institution, ayant acquis une grande force juridique à travers le Droit administratif continental, puis qui a envahi, sous une forme particulière, des systèmes politiques et économiques entiers dans le monde par l'intermédiaire du collectivisme: c'est la notion de service public.

Que cette notion soit capable d'éclairer certains caractères du mécanisme du régime juridique des organisations internationales, peut être illustré en soulignant quelques uns de ces caractères, et comment la notion de service public y joue en quelque sorte la fonction de révélateur.

## I

## Typologie et spécialité des organisations internationales

Les classifications habituelles des organisations internationales, qu'elles aient ou non une prétention scientifique, laissent une impression générale d'insatisfaction. Cette insatisfaction procède d'abord de la constatation d'une discordance entre la classification et la réalité. L'observateur le plus superficiel des organisations de type universel peut aisément être frappé du contraste qu'il y a, par exemple, aux Nations Unies entre la vocation universelle de l'organisation et les critères restrictifs qui ont été adoptés à San-Francisco, soit pour la consécration des membres originaires, soit pour l'admission de nouveaux membres. Et il a fallu l'admission en bloc en 1955 de tous les candidats, au mépris de l'interprétation donnée de la Charte à ce sujet par la Cour internationale de justice, pour que l'Organisation s'élargisse au delà des dimensions d'un club exclusif.

Pour les organisations de type régional, aucun critère sûr, autre que le choix circonstanciel des créateurs, ne peut être découvert. Même une organisation aussi géographiquement définie que l'Organisation des Etats américains n'a pu se garder d'utiliser un critère politique lorsqu'il s'est agi de l'expulsion du corps étranger qu'était à ses yeux Cuba. En ce qui concerne les Communautés européennes, s'il est vrai qu'entre 1950 et 1960 l'entente des six pays est apparue comme une situation privilégiée et une mystérieuse harmonie, il n'en est plus de même aujourd'hui, et les avis divergent sur le point de savoir si l'entrée d'un tiers tel que l'Angleterre est de nature à perdre les Communautés ou à les sauver.

De nombreux esprits ont également souligné la relativité de la distinction entre les organisations supranationales et les autres, fondée sur un faisceau de symptômes dont le total est généralement considéré comme rapprochant les communautés européennes du fédéralisme. Mais l'emploi de ce terme, qui peut avoir une valeur symbolique importante, ne saurait tout de même faire illusion: la supranationalité n'a pas suffi à faire surgir dans les Communautés une nation nouvelle substituée à toutes les nations membres, ce qui serait le seul et véritable symptôme d'un fédéralisme effectif.

Reconnaissons le: l'Organisation des Nations Unies fut construite comme un club fermé; l'évolution politique et les circonstances en ont fait maintenant une organisation quasi-universelle; de même les Com-

munautés européennes furent fondées dans le cadre d'une Europe à six, jalousement close; or, elle est déjà ouverte, au moins en esprit, car cinq Etats sur six ont déjà choisi son extension, et par suite abandonné l'idée de l'Europe « carolingienne » qui les avait d'abord tous inspirés. Le mot « supranational » n'est employé, somme toute, que pour qualifier les fonctions des membres de la Haute Autorité de la C.E.C.A. (dans l'Article 9 du Traité), c'est à dire pour souligner la nécessité de leur indépendance; la même expression pourrait aussi bien s'appliquer aux secrétariats généraux de toutes les organisations internationales.

Ainsi, dans l'histoire même de chacune de ces organisations, s'altèrent certains des caractères qui avaient paru les singulariser au départ. Ce fait nous semble parfaitement naturel, et pourrait-on dire rassurant; car les organisations ne sont pas un but en soi: elles sont un moyen d'action pour atteindre certains objectifs que les Etats se sont donnés et continuent de poursuivre. Les classifications juridiques doivent s'assouplir et s'incliner au gré des réalités internationales; les techniques sont faites pour les fonctions, non les fonctions pour les techniques. Telle est la raison de l'insuffisance de toute typologie descriptive.

Les organisations s'opposent aux Etats en ce qu'elles ne sont pas expliquées par l'existence, le poids et les aspirations d'une nation sous-jacente; et elles n'ont pas non plus, comme l'individu, à affirmer la liberté et l'indépendance irréductibles d'une personne humaine. Le trait commun à toute les organisations, et qui les caractérise toutes, c'est le fait qu'elles sont un procédé permettant aux Etats de remplir ensemble des fonctions correspondant à des intérêts durables qui leur sont communs. Les organisations oscillent donc et nécessairement entre deux pôles extrêmes: l'absence totale d'intérêt commun ressenti, auquel cas les sources du Droit international classique fournissent des instruments suffisants pour la mise en forme juridique des relations internationales; la présence d'un intérêt commun si fort qu'il exige un « destin partagé », c'est-à-dire peut donner naissance à un système fédéral. Toutes les organisations internationales se situent entre l'engagement international sans structure, purement normatif, et le fédéralisme. A cette position intermédiaire, aux nuances multiples, convient la notion de service public international.

Toute structure présentant une certaine permanence est déjà un service public; mais quelque compliquée et perfectionnée que soit cette structure, quelque « supranationales » que soient les compétences ou les fonctions de tel ou tel organe. Il s'agira encore et seulement d'un service public, tant que les nations particulières qui sont membres de l'organisation ne se seront pas effacées, comme nations, au profit d'une nation qui ne sera pas simplement la somme des collectivités composantes, mais qui sera une collectivité nouvelle.

Dès lors on doit apercevoir dans toutes les organisations, à côté des différences tenant à la diversité de leurs origines et de leur cons-

truction, des identités provenant d'une part des principes en matière de traités multilatéraux puisqu'il y a toujours au moins un tel traité à la base de toute organisation, d'autre part du développement du service international.

Dans les relations entre les Etats membres, c'est la façon dont s'expriment les exigences de l'intérêt commun et les moyens de les satisfaire qui peut varier selon les organisations, en ce sens que dans chacune d'elles se trouvent à la fois la mesure et la limite de ce que les Etats ont voulu réaliser ensemble. Il y a à cet égard un principe qui paraît caractéristique du service public et contribue à définir l'action des organisations et ses frontières: c'est le « principe de spécialité ».

On distingue parfois les organisations spécialisées et celles non spécialisées. Les premières seraient entièrement cantonnées dans un type d'activités, tandis que les autres se caractériseraient par une plus ou moins grande généralité dans les buts: ainsi s'opposerait par exemple, l'O.N.U. aux institutions spécialisées.

Cette vision ne paraît pas cependant décisive, car aucune organisation n'a été douée de compétences telles qu'elle puisse traiter de toute question d'après son seul jugement. Dans ce sens, toute organisation est spécialisée, l'O.N.U. comme les autres, ne serait-ce qu'à cause du principe de souveraineté, sauvegardé par l'article 2, § 1 de la Charte, et de l'Article 2 § 7, interdisant à l'Organisation d'intervenir dans des affaires de la compétence essentiellement nationale de l'Etat. Dans la société internationale, seuls les Etats ont des compétences globales ou totales; tous autres sujets de droit n'ont que des compétences d'attribution, et cette attribution est faite par les Etats.

La « spécialité », trait commun de toutes les organisations, signifie donc l'affectation d'une structure à un but d'intérêt commun, affectation qui implique la limitation des compétences. Cette limitation s'entend au point de vue des Etats membres de l'Organisation. Au point de vue des Etats tiers, le principe correspondant est celui de la « relativité ». L'impérialisme juridique n'est pas plus justifiable pour les organisations qu'il ne l'est pour les Etats: les Etats tiers ne sont pas plus liés par une organisation qu'ils ne sont liés par un traité quelconque auquel ils ne sont pas parties.

## II

### La spécialité au point de vue des membres

a) La notion fondamentale est la notion d'*affectation*. Toute organisation est une structure affectée à un ou plusieurs buts prédéterminés. Ces buts répondent à des besoins durables, et c'est la continuité des besoins qui explique l'utilité de la structure.

Les Etats créateurs du service se sont mis d'accord, non seulement sur la nature du but, mais aussi sur les moyens de l'accomplir. En tant que service public, l'organisation doit être considérée comme un ensemble de moyens dans la poursuite d'un but. Le sens profond du principe de spécialité c'est précisément l'assujettissement et la correspondance des moyens au but. Si, d'une manière ou d'une autre, l'organisation se pose en but, le principe de spécialité est méconnu, et l'organisation perd son caractère de service public. Telle nous semble être une des règles dominantes: l'organisation doit demeurer un moyen, pour une fin dont elle est l'agent de réalisation.

Quelle valeur peut-on alors donner à la conception dite « des pouvoirs implicites » ? Lorsque cette conception conduit, comme dans l'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 13 juillet 1954, sur le Tribunal Administratif des Nations Unies, à reconnaître une véritable fonction juridictionnelle à un organe subsidiaire, n'y a-t-il pas contradiction avec le principe de spécialité? Car dans un cas comme celui des Nations Unies, on ne peut se contenter d'une interprétation de la volonté des Etats créateurs, pour une organisation dont la composition s'est considérablement modifiée depuis sa fondation.

Il faut toutefois remarquer que la spécialité s'applique à l'organisation dans son ensemble, et non pas aux rapports des divers organes entre eux, surtout s'agissant d'organes dont l'institution procède simplement d'une faculté laissée à chacun des organes principaux. Les pouvoirs implicites peuvent être entendus comme tous ceux qui, non prévus textuellement par les créateurs du service, sont, à chaque période de la vie de l'organisation, reconnus ou acceptés par les Etats membres comme moyens accessoires et subordonnés d'accomplir, dans cette période, les fins permanentes pour lesquelles l'organisation a été fondée. L'utilisation de la notion de « pouvoirs implicites » ne consiste donc pas à violer les textes et à détourner l'organisation de l'affectation qui lui a été donnée, mais au contraire est le résultat de l'affectation continue et renouvelée, et du fait que l'organisation est un instrument réel et pratique, non une structure hypothétique et artificielle.

Un exemple typique d'application de cette méthode se trouve dans le raisonnement tenu par la Cour Internationale de Justice dans son avis consultatif du 11 avril 1949 pour justifier, à l'égard des Etats membres, l'aptitude de l'O.N.U. à demander réparation des dommages subis par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. D'après la Cour, cette aptitude résulte notamment des exigences de l'efficacité, du caractère international de la protection qui doit leur être accordée pour sauvegarder leur indépendance, des impératifs qui résultent du texte de l'article 100 de la Charte. La protection diplomatique assumée par l'Organisation tout comme celle exercée par les Etats au bénéfice de leurs nationaux, est considérée par la Cour comme un droit de l'Organisation et non comme un droit de l'agent.

L'avis de 1949 et l'avis de 1954 invoquent la même idée de nécessité (« conséquence nécessaire » en 1949, « nécessité implicite » en 1954). Il est clair que, ce faisant, la Cour paraît davantage faire appel à un principe général de Droit, au sens de l'article 38 de son Statut, plutôt qu'énoncer l'existence d'une pratique interprétative. D'après l'avis de 1949, la possession des pouvoirs reconnus comme « essentiels à l'exercice des fonctions de l'Organisation » est « un principe de Droit déjà appliqué à l'O.I.T. par la C.P.J.I. dans son avis n° 13 du 23 juillet 1926, et qui doit l'être aux Nations Unies ».

Nous avons donc bien affaire ici aux exigences du service public international, exigences ressenties comme telles par les Etats créateurs ou utilisateurs du service. Il n'y a, dans la situation que tend à exprimer cette notion là de pouvoirs implicites, rien qui ne soit conforme au contenu de la notion de service public.

b) La difficulté juridique principale réside dans la définition et l'aménagement du *contrôle de l'affectation*. L'idée du « détournement de pouvoir » a déjà fait amplement son chemin dans le Droit international, et pas seulement dans les cas où (comme dans le fonctionnement de la Cour de la C.E.C.A.) elle est expressément consacrée dans les textes. On la trouve par exemple dans la jurisprudence du Tribunal Administratif des Nations Unies, pour vérifier la conformité du comportement du Secrétaire général à l'égard de son personnel avec le Statut de ce personnel. Dans le jugement N° 2 (Affaires Aubert et autres du 30 juin 1950, Recueil, p. 5) le Tribunal considère que « le fait de procéder à la substitution fictive d'une catégorie de postes à une autre, dans le seul but de porter atteinte à la situation de certains fonctionnaires déterminés, constituerait un détournement de pouvoir ». Dans les jugements N° 24 et 50 (Affaires Saperstein du 21 août 1953 et Brown du 11 décembre 1955, Recueil p. 93 et 227) le Tribunal affirme que le pouvoir discrétionnaire octroyé au Secrétariat Général en matière de résiliation des engagements temporaires « ne s'exerce pas pour des fins illicites, ce qui constituerait un excès de pouvoir, susceptible d'entraîner l'annulation de la décision ».

En matière de conventions multilatérales, la Cour Internationale de Justice s'est instituée juge de la conformité de certaines clauses au but de traité. C'est le cas de l'avis consultatif du 28 mai 1951, concernant des réserves à la convention sur le génocide du 9 décembre 1948. Pour apprécier la validité matérielle de ces réserves, la Cour a énoncé le principe suivant: « La considération des fins supérieures de la convention est, en vertu de la volonté commune des parties, le fondement et la mesure de toutes les dispositions qu'elle renferme ». Par application de ce principe, la Cour a été amenée à poser comme méthode la confrontation de la réserve à l'objet et au but de la convention, ce qui conduit à considérer comme seules valables les réserves qui sont conformes à cet objet et à ce but. Bien que cette conception de la Cour ait été critiquée, notamment dans des opinions dissidentes, comme une innovation non fondée, à bien des égards elle rejoint l'in-

terprétation traditionnelle d'après laquelle les réserves de caractère général ne sont pas valables: en l'absence d'une définition incontestable de la « généralité », cette interprétation revient à une confrontation de la réserve avec l'ensemble du traité, car il n'y a pas de « généralité » en soi, mais elle est relative, c'est à dire qu'il y a une appréciation de la compatibilité d'une réserve avec le contenu objectif du traité.

La notion de conformité à l'objet et au but du traité est encore utilisable en cas d'extinction des traités bilatéraux pour violation fondamentale par l'une des parties, ou pour l'appréciation du changement de circonstances dans l'application de la règle *rebus sic stantibus*.

En matière de Droit organique, le principe de spécialité comme conséquence de l'affectation se trouve consacré d'une façon éclatante, quoique peu constructive, dans l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies, contenant la célèbre clause de compétence essentiellement nationale fondée sur le domaine réservé des Etats. Ce fut sans doute l'erreur de base traditionnelle depuis la période de la S.D.N. que de considérer qu'il existe un domaine réservé en soi. Toute l'expérience acquise sous le régime de l'article 15 alinéa 8 du Pacte et sous celui de l'Article 2 § 7 de la Charte a montré au contraire que toute matière peut faire l'objet d'une règle de Droit International. Mais une clause telle que celle de l'Article 2 § 7 est en réalité destinée à faire obstacle à toute ingérence de l'Organisation dans une affaire qui reste véritablement dominée par un but national. C'est la raison pour laquelle la notion de détournement de pouvoir est plus satisfaisante que la notion de domaine réservé. Étant la conséquence directe du principe de spécialité, elle se concilie mieux avec l'intention des auteurs de la Charte des Nations Unies, qui ont fait figurer la clause de l'article 2 § 7 en tête de la Charte, parmi les principes objectifs de l'Organisation. Par là même, elle peut être invoquée par tout Etat, et pas seulement par l'Etat le plus directement intéressé dans le cas concret en question. Dans le monde contemporain, l'intensité variable sans doute, mais très forte tout de même, des relations internationales, ne permet plus de maintenir des « tabous » par matières, ce qui est la méthode du « domaine réservé ». La souveraineté de l'Etat dans les organisations internationales ne peut pas être sauvegardée par une pareille méthode, et la meilleure preuve en est que, dans la pratique des Nations Unies, la notion de domaine réservé n'a été qu'une digue en papier sans efficacité pratique. C'est du côté de la fonction de la souveraineté que la solution doit être recherchée. Chaque fois qu'une autorité internationale se mêle de problèmes internes, la question est de savoir, non pas s'il s'agit de questions internes par nature, mais si cette intervention atteint la souveraineté au delà des limites par lesquelles l'intégrité de la nation est maintenue, donc si cette autorité internationale s'est détournée de son but, qui est de concrétiser et de servir un intérêt commun reconnu par les Etats, mais non substitué aux Etats. L'Organisation n'étant pas un Etat fédéral, la répartition des compé-

tences, tant que n'apparaît pas une nation fédérale, ne peut se faire par le sacrifice de la souveraineté des Etats au delà du seuil d'existence ou de sauvegarde de cette souveraineté. Tel est le sens du principe de spécialité des organisations internationales sanctionné par la notion de détournement de pouvoir.

Cette fonction est remplie d'une manière satisfaisante chaque fois qu'il existe un mécanisme de contrôle, comme c'est le cas dans les Communautés européennes grâce à la Cour des Communautés. Ce n'est pas le cas pour l'Organisation des Nations Unies, dans laquelle les conflits de compétence entre un Etat et l'Organisation ne peuvent être portés au contentieux devant la Cour Internationale de Justice, qui ne peut être conduite à les examiner que par le biais des avis consultatifs.

Ce n'est pas ici le lieu d'étudier les solutions possibles permettant d'aboutir au contrôle institutionnel de l'affectation dans le fonctionnement des Nations Unies: l'une d'elles, très simple, et sans aucune modification de la Charte, consisterait à déclencher la procédure de l'avis consultatif dans les cas où un conflit suffisamment motivé portant sur l'article 2 § 7 s'élèverait au sein d'un organe des Nations Unies.

### III

#### La relativité au point de vue des tiers

Il a été posé ci-dessus que, même au regard des Etats membres, toute organisation est spécialisée, en ce sens que ses compétences, si vastes soient elles, ne sont générales qu'en apparence, et en tout cas ne peuvent dépasser un certain seuil, au delà duquel on n'aura plus affaire à une organisation internationale, mais on se trouvera en présence d'un Etat fédéral. Le problème des rapports du service public international avec les tiers se pose différemment. Une organisation internationale, à l'égard des tiers est *res inter alios acta*; toutefois, comme un Etat, une organisation a une certaine existence objective. Cette objectivité n'est pas absolue, elle n'est que relative. Quel contenu convient-il de reconnaître à cette relativité qui est une expression particulière du principe de l'effet relatif des conventions ?

a) L'idée qui a été précédemment admise comme fondamentale dans la notion d'affectation reste valable ici, parce qu'elle explique la différence de situation qu'il y a au regard des tiers, entre l'objectivité de l'Etat et l'objectivité de l'organisation, cette dernière n'étant que relative, alors que la première est absolue. Cette idée c'est que l'organisation est un ensemble de moyens, mais n'est pas elle-même une fin. Or l'Etat au point de vue international est une fin, il existe pour soi, et c'est une des raisons d'être de la notion de souveraineté. Les Etats tiers peuvent ne pas reconnaître un Etat, mais s'ils le recon-

naissent, ils le reconnaissent comme fin non comme un moyen. Les juristes qui ont étudié les organisations internationales n'ont pas manqué de souligner qu'il n'existe pas, en Droit positif, de reconnaissance des organisations internationales. L'objectivité relative de celles-ci fait que leur existence n'apparaît au regard des Etats tiers, que le jour où les Etats tiers entrent en rapport avec elles, d'une manière et dans une mesure qui sont définies d'un commun accord entre les Etats membres de l'organisation et les Etats non membres.

Si l'on admet que toute organisation est un service public qualifié et limité par le besoin de satisfaire un intérêt commun à plusieurs Etats, il est impossible d'adopter, en ce qui concerne les tiers, un autre principe que celui de la relativité. Il est notamment impossible d'étendre en la matière une quelconque conception du traité loi, quelle que soit l'ampleur géographique ou la composition de l'organisation considérée. Car un service public qui trouve son fondement dans l'intérêt commun de certains Etats, même très nombreux, ne peut en rien être assimilé à un pouvoir législatif ou exécutif international, capable d'exercer son autorité au delà du cercle, si vaste soit-il, de ses membres. Par contre, il est loisible aux Etats tiers, tenant compte de l'affectation de l'organisation, de traiter par simplification avec l'organisation plutôt qu'avec ses membres, dès lors que tout le monde est d'accord pour estimer que cette affectation le permet.

La pratique internationale est d'ailleurs si prudente sur ce point que par exemple la plupart des accords passés par la C.E.C.A., et l'accord d'association de la Grèce au Marché Commun, sont des accords mixtes, c'est à dire conclus conjointement par la Communauté et les Etats membres.

L'article 2 § 6 de la Charte, parfois invoqué pour mettre en valeur les pouvoirs de l'O.N.U. sur les tiers, ne contient rien d'autre qu'une obligation de comportement pour l'organisation elle-même, en tant qu'elle est capable d'exercer une influence sur les Etats tiers; il n'a pas et ne pouvait avoir pour objet de stipuler une obligation pour les Etats tiers eux-mêmes.

Comment dès lors interpréter la portée de la notion de personnalité objective utilisée par la Cour internationale de Justice dans son avis du 11 avril 1949, pour qualifier l'aptitude de l'O.N.U. à demander à un Etat tiers responsable réparation d'un dommage causé à l'Organisation ou à l'un de ses agents? La motivation présentée par la Cour est très laconique: elle se fonde sur la composition de l'Organisation, « représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale », pour en déduire que la personnalité internationale de l'Organisation n'est pas simplement une personnalité reconnue par ses membres. En somme, il y a là une extension de la conception des pouvoirs implicites au delà du cercle des Etats membres.

Il a déjà été souligné précédemment que l'O.N.U. a été construite sur une contradiction, qu'elle était à la fois une organisation à voca-

tion universelle et un club fermé. Il faut choisir l'un de ses caractères; et si l'on n'admet pas que tout Etat puisse librement entrer dans l'Organisation (ce qu'exigerait la vocation universelle), on ne saurait admettre que la personnalité juridique de l'Organisation soit implicitement et indistinctement opposable à tout Etat. Car ici on ne peut parler de pouvoirs implicites : seuls ceux qui ont accordé les pouvoirs explicites ou tout au moins en sont les utilisateurs actuels peuvent juridiquement se trouver confrontés aux implications qui sont les exigences du service public; cette situation n'existe pas pour les Etats tiers. La « personnalité objective » de l'O.N.U., et a fortiori de toute autre organisation, ne constitue donc pas une règle de Droit positif; tout au plus peut-on lui attribuer la valeur d'une situation de fait, en ce sens qu'il y a de fortes chances pour qu'elle soit généralement acceptée par les Etats tiers. Mais cette « objectivité » n'en est pas moins relative.

b) La relativité des organisations internationales à l'égard des tiers est également constatable lorsque le tiers en question n'est pas un Etat, mais est une autre organisation. A ce point de vue, les organisations sont des chiens de faïence: elles se regardent froidement, et tant qu'une initiative particulière n'est pas prise par les Etats, elles n'ont rien à se dire. Naturellement il peut se produire, comme c'est le cas pour les Nations Unies, qu'une organisation ait, au regard de ses membres, une certaine primauté par rapport à d'autres organisations auxquelles ces mêmes membres peuvent participer; mais il s'agit alors d'une hiérarchisation des services publics pour les mêmes créateurs ou utilisateurs. Dans tout autre cas, chaque organisation est res inter alios acta par rapport aux autres organisations, et doit définir ses rapports avec elles par voie de négociation.

Cette situation explique le soin, que certains estiment superflu, qu'ont pris, par exemple, les auteurs de la convention du 14 décembre 1960, créant l'O.C.D.E., pour régler, sous le nom de « reconstitution », le remplacement de l'ancienne O.E.C.E. par la nouvelle O.C.D.E., caractérisée par la présence du Canada et des Etats Unis, en permettant notamment à la personnalité juridique de l'ancienne organisation de se maintenir dans la nouvelle, sans qu'il y ait pour autant continuation des fonctions.

Mais peut-on admettre qu'il existe une succession implicite d'une organisation à une autre, c'est-à-dire que des pouvoirs exercés par une organisation soient, malgré la disparition de celle-ci, transférés à une autre, même dans des cas où un tel transfert ne résulte pas d'une disposition conventionnelle expresse ?

Les solutions en matière de succession d'Etats ne sont pas elles-mêmes commandées par un principe d'automatisme; et bien que les règles de Droit positif en la matière demeurent assez incertaines, il n'y a guère que pour certains traités multilatéraux que la succession paraît normale. Il convient d'ailleurs de souligner que, dans la pério-

de contemporaine, les Etats nouveaux n'acceptent pas l'idée de succession automatique ou implicite.

La règle de relativité, dans le domaine de la succession des organisations, signifie que, quelles que soit l'identité ou l'analogie des fins poursuivies par deux organisations successives, la dualité des organisations est une dualité de moyens. L'identité ou l'analogie des buts ne peut conduire à l'identification ou à la convergence des deux organisations.

Le problème de la succession implicite a été posé à la Cour internationale de justice pour la question du Sud Ouest africain, et résolu par elle à ce propos d'une manière discutable dans ses avis consultatifs des 11 juillet 1950, 7 juin 1955 et 1<sup>er</sup> juin 1956. La Cour, se fondant en partie sur une argumentation d'analogie, a estimé que le mandat de l'Afrique du Sud sur le Sud Ouest africain subsistait malgré la disparition de la S.D.N. et que, en dépit du silence des résolutions de la S.D.N. et de l'O.N.U. à cet égard, le contrôle jadis exercé sur ce mandat par la S.D.N. était implicitement transféré à l'O.N.U. dans la mesure tout au moins des procédés comparables.

Certains juges dissidents n'ont pas manqué de faire ressortir que les parties à un traité multilatéral ne peuvent régir les droits des Etats tiers, et qu'il ne peut y avoir, entre des organisations étrangères l'une à l'autre et en l'absence de clauses explicites, une succession par implication et une reprise des fonctions de l'une à l'autre.

En fait la conception de la Cour aboutit à rendre la Cour juge elle-même des dispositions qui, au nom de l'analogie, peuvent être considérées, dans le système des Nations Unies, comme correspondant à celles du système de la S.D.N. Les raisonnements présentés dans des opinions dissidentes sur les trois avis mettent en lumière le fait que les résultats de cette méthode d'analogie, dans l'appréciation des implications, diffèrent radicalement selon la personne qui utilise la méthode. La Cour s'est vue contrainte d'élaborer sa construction, parce qu'elle n'a pas cru pouvoir admettre, en dépit du fait que manifestement les fondateurs des N.U. envisageaient la substitution de la tutelle au mandat, qu'il y avait obligation juridique pour l'Afrique du Sud de placer le Sud Ouest africain sous le régime de tutelle, que le régime des mandats était indissolublement lié à la S.D.N., et qu'en l'absence à la fois d'un mandat et d'une tutelle, le seul droit qui pouvait apparaître était celui du peuple du Sud-Ouest Africain à disposer de lui-même. La notion de service public imposait ici le principe de relativité: la tutelle n'est pas le mandat, parce que les procédés de l'O.N.U. ne sont pas les procédés de la S.D.N.; un service public ne peut se substituer à un autre, parce qu'il n'est pas une fin en soi, mais est une structure qui exprime un intérêt commun organisé. Les « implications » d'un service ne peuvent être d'aucun secours dans le fonctionnement d'un autre service, dès lors que des « ponts » entre ces services n'ont pas été juridiquement établis, comme c'est le cas entre

l'O.E.C.E. et l'O.C.D.E. et dans les hypothèses où l'O.N.U. a été chargée d'attributions qui avaient antérieurement appartenu à la S.D.N.

Bien que l'arrêt de la Cour internationale de Justice du 21 décembre 1962, concernant les exceptions préliminaires de l'Afrique du Sud sur les requêtes de l'Ethiopie et du Libéria visant le régime du Sud Ouest Africain, soit indépendant des avis consultatifs précités puisqu'il se rapporte essentiellement à la question, qui n'a pas à être discutée ici, de savoir si le mandat était ou non un traité international, il n'en est pas moins vrai qu'il repose sur la solution admise dans les avis au sujet de la subsistance du mandat. Cependant dans cet arrêt du 21 décembre 1962 la Cour, ressentant sans doute la difficulté de se fonder sur une succession implicite de l'O.N.U. à la S.D.N., a consacré une partie de ses efforts à démontrer que l'obligation de l'Afrique du Sud, en vertu du mandat, à se soumettre à la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale avait été transférée à la Cour internationale de Justice par l'article 37 du Statut de la Cour, faisant partie intégrante de la Charte, avant la dissolution de la S.D.N., qui est du 19 avril 1946. Bien que cette argumentation ne tranche pas, comme certains juges dissidents l'on fait remarquer, la question de savoir si le mandat était encore en vigueur à la date des requêtes de l'Ethiopie et du Libéria, c'est-à-dire en 1960, elle a du moins l'avantage de comporter, au moins indirectement, l'aveu qu'une succession ne saurait être implicite entre deux organisations, puisqu'elle présente l'article 37 du Statut de la Cour comme étant la clause explicite faisant le pont entre les deux organisations en ce qui concerne la juridiction de la Cour.

Finalement l'ensemble de solutions apportées par la Cour dans les avis de 1950, 1955, et 1956, et l'arrêt de 1962, ne paraît pas de nature à infirmer l'application du principe de relativité dans les rapports entre organisations, en tant qu'équivalent, à l'égard des tiers, du principe de spécialité.

Dès lors, il y a, là aussi, l'illustration de l'intérêt juridique que présente l'unification des concepts grâce à la notion de service public international.

Charles M. CHAUMONT.

---