

LES ORGANES SUBSIDIAIRES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

par

P. REUTER

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Le droit des organisations internationales est le fruit d'une création qui s'opère au jour le jour, suivant les nécessités de l'heure ; il est marqué par les qualités de la jeunesse : générosité, richesse des perspectives, souplesse, mais il se laisse difficilement saisir et il est toujours aventureux d'en tenter la synthèse. Peut-être le moment est-il cependant venu de rassembler quelques observations sur un des aspects les plus riches et les plus mouvants du développement des organisations internationales : la prolifération au sein de chacune d'entre elles d'*organes subsidiaires*. Dès avant le Deuxième Conflit Mondial, celui auquel ces *Mélanges* sont dédiés avait dans la classification des règles de droit international qui semble une des clefs de sa pensée, fait une place particulière aux « Règles concernant les institutions internationales » (1). Les remarques qui vont suivre sont un essai tenté dans une voie dont M. Basdevant avait marqué l'originalité et l'intérêt.

*

**

Quelles que soient leur précision et leur étendue, les chartes constitutives des organisations internationales ne peuvent tout prévoir, ni entrer dans les détails des matières qu'elles

(1) Règles générales du droit de la paix, *Rec. des Cours de l'Académie de droit international*, 1936, IV, 475.

embrassent ; il est donc normal qu'elles n'instituent que les organes principaux de l'organisation, en laissant à ceux-ci le soin d'établir, selon les circonstances, les organes secondaires dont ils pourront avoir besoin. Cette solution est tellement naturelle qu'elle semble avoir été adoptée alors même que les chartes constitutives n'étaient pas explicites sur ce point. Ainsi le Pacte de la Société des Nations ne traite pas des organismes subsidiaires, mais il fait plusieurs fois allusion à des commissions permanentes (en matière d'armements art. 9 et de mandats arts. 22 § 9) et range parmi les questions de procédure (art. 5 § 2) la « désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers » ; par ailleurs l'article 24 en visant à incorporer dans le cadre de la S.D.N. les bureaux antérieurement fondés ou à faire assumer par le Secrétariat de la Société les fonctions qui auraient pu appeler la création de bureaux nouveaux, établissait la possibilité d'instituer au sein de la Société des organes subordonnés non prévus dans le Pacte. La Société devait faire un assez large usage de cette possibilité ; un grand nombre d'organes subsidiaires furent créées par ses soins ; pour certains d'entre eux, les plus importants, leur autonomie par rapport à la S.D.N. devint si grande ou se fondaient sur des actes juridiques conventionnels si distincts du Pacte lui-même que l'on ne se trouvait plus en présence d'organes subsidiaires, mais bien d'une organisation indépendante de la S.D.N., bien qu'affiliée avec celle-ci d'une manière assez étroite ; tel fut le cas notamment de l'Organisation internationale du Travail et, à des degrés variés, des autres « organisations » incluses dans le secrétariat : organisation des communications et du transit, organisation de l'hygiène, organisation économique et financière, organisation de coopération intellectuelle (2).

La Charte des Nations Unies contient des dispositions qui prévoient formellement la création d'organismes subsidiaires au profit de l'Assemblée générale (art. 22 : « L'Assemblée Générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ») et du Conseil de Sécurité (art. 29 même formule) ; le Conseil économique et

(2) Georges Scelle, *Précis de droit des gens*, t. I, p. 267.

social a, suivant une formule moins large, le droit de créer « toutes commissions nécessaires à l'exercice de ses fonctions » (art. 68). L'institution d'organismes subsidiaires apparaît également dans les institutions spécialisées (3), ou même dans des organisations à objet plus limité telles que celles qui résultent des accords internationaux sur les produits dits de base (4). Les accords régionaux de défense collective contiennent pour la plupart une formule analogue (5) de même que les organisations régionales, notamment européennes (6).

Depuis 1945 les organisations intéressées ont largement usé des possibilités qui leur étaient ainsi offertes ; sans doute les diverses organisations ont-elles recouru avec plus ou moins d'ampleur à cette solution ; en dehors des considérations d'ordre juridique que l'on tentera de présenter plus loin, le nombre d'organes subsidiaires créés par une organisation est en rapport direct avec le volume global de son activité ; en tête viennent donc les Nations Unies, ensuite les organisations régionales les plus actives comme l'O.T.A.N. ou l'O.E.C.E. Bien qu'aucun effort vraiment systématique n'ait été accompli pour traiter cette matière, on peut prendre également une idée de l'importance des organes subsidiaires en considérant non seulement leur nombre, mais encore leurs fonctions.

A cet égard on constate une incroyable diversité ; elle échappe même à l'analyse, dans la mesure où les différentes distinctions théoriques auxquelles l'on pourrait avoir recours se combinent dans la pratique à l'infini. Sans aucune pré-

(3) A titre d'exemples : Fonds Monétaire International, art. XII, section 4 K ; Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, art. V, section 4 i) ; Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture, art. VI ; Organisation pour l'Aviation civile internationale, art. 43 et 55 a) ; Organisation mondiale pour la Santé, art. 18 e) et 1) ; Unesco, art. IV, D, § 11 ; etc...

(4) Accord sur le blé, 23 mars 1949, art. XIII, B, § II ; sur le sucre, 26 octobre 1953, art. 28, § 5 ; sur l'étain, 25 juin 1954, art. 4, D, § 18 ; sur le blé, 25 avril 1956, art. XIII, B, § 10.

(5) Pacte de l'Atlantique, art. 9 ; Traité de Varsovie, 14 mai 1955, art. 6.

(6) Union de l'Europe Occidentale, art. VIII, § 2 ; O.E.C.E., art. 15 c) et 19 ; Conseil de l'Europe, art. 17 ; Organisation européenne pour la recherche nucléaire, art. 5, 10.

tention à la rigueur, on peut répartir le plus grand nombre des organes subsidiaires en trois groupes principaux :

— les organismes d'étude, d'information ou de consultation ; ce sont les plus nombreux et les plus simples ; depuis les comités de juristes et ceux d'experts, en passant par ceux qui permettent indirectement d'assurer une représentation des intérêts, toutes les formules de commissions sont largement représentées auprès de toutes les organisations internationales ;

— les organisations spécialisées dans la solution pacifique des conflits internationaux ; qu'ils soient chargés d'enquête, de médiation, de conciliation, ou même d'un arbitrage ou d'un jugement, ces organes se retrouvent dans toutes les organisations et non seulement dans celles qui sont spécifiquement chargées de résoudre des conflits ;

— les organismes de gestion (*operational agencies*), chargés de recueillir, gérer et distribuer des biens matériels ; leur caractère est d'assurer directement la gestion d'entreprises, ou de biens présentant une valeur économique ; leur apparition est plus tardive et plus limitée ; ils sont très nombreux dans les œuvres d'assistance et plus rares ailleurs.

C'est dans la procédure ouverte devant la Cour Internationale de Justice, à propos de l'avis sur l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant une indemnité* que l'on peut lire les informations les plus synthétiques sur les organes subsidiaires créés par les Nations Unies. Le représentant du Secrétariat Général des Nations Unies a brossé en effet pour la Cour un tableau général (7) de la centaine d'organes subsidiaires créés par les Nations Unies de 1946 à 1954. D'après cet exposé la variété de ces organes est extrême ; certains sont permanents, d'autres temporaires ; les uns sont composés d'agents internationaux ou de personnalités indépendantes, d'autres de délégués gouvernementaux ou même d'Etats. Certains de ces organes ont, malgré leur caractère subsidiaire, des aspects constitutionnels ; ainsi la célèbre Commission intérimaire (Petite Assemblée)

(7) C.I.J., *Mémoires, Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 295 et suivantes.

ou le Comité consultatif des questions administratives et budgétaires dont l'importance en matière financière est capitale. Les organismes de gestion (*operational agencies*) prennent parfois une telle autonomie et traitent des problèmes si particuliers que ce sont de véritables organisations nouvelles au sein des Nations Unies qui se développent (Bureau de l'assistance technique, U.N.I.C.E.F., U.N.W.R.A., U.N.K.R.A., etc...).

Si le Droit n'est par rapport à la vie qu'un phénomène second, il est toutefois impossible aux institutions de durer sans recourir au droit ou plutôt sans reconnaître le droit qu'elles ont, elles-mêmes, créé. La notion d'organe subsidiaire a donc déjà soulevé de nombreuses analyses juridiques ; la plupart n'ont pas été publiées par les services des organisations intéressées ; cependant la notion d'organe subsidiaire a déjà été évoquée dans le contentieux international. En dehors de l'avis consultatif précité de la Cour internationale de Justice, les problèmes les plus importants relatifs à la notion d'organe subsidiaire ont été discutés et tranchés par la Cour de Justice des Communautés européennes dans une affaire *Meroni* en 1958 (8) ; il est permis d'autre part de rappeler que le régime des organes subsidiaires a été plusieurs fois invoqué devant des tribunaux administratifs internationaux (9).

Cependant, après avoir mesuré l'ampleur de ces institutions nouvelles on pourrait hésiter à en entreprendre l'étude générale ; celle-ci soulève en effet à la fois des objections de principe et des difficultés pratiques.

Sur le plan des principes, on peut se demander s'il existe une notion générale, valable pour toutes les organisations internationales, de l'organe subsidiaire. Ne convient-il pas de considérer chaque organisation internationale comme un système juridique fermé, comme une « monade » leibnizienne ? Chaque convention et chaque pratique subséquente comporteraient ainsi leur notion propre de l'organe subsi-

(8) Affaires 9/56 et 10/56, *Journal officiel des Communautés européennes*, 101/58.

(9) Cf. les décisions du Tribunal administratif des Nations Unies dans les affaires 55 à 59 et 64 (*Annuaire français de D.I.*, 1955, p. 290), 70, 23 août 1957, Radicopoulos (*Annuaire français de D.I.*, 1957, p. 244).

diaire sans qu'il soit possible de passer de l'une à l'autre. Cette dernière position renferme une part de vérité, mais une part seulement. Il est bien exact que d'une organisation à une autre les textes organiques qui ouvrent la faculté de créer des organismes subsidiaires varient, et quelquefois dans des termes sensibles ; il est vrai également que les organisations elles-mêmes ne rentrent pas toutes dans la même catégorie : certaines règles qui peuvent être valables pour certaines d'entre elles ne le sont pas pour telles autres ; on montrera plus tard un exemple de cette différence à propos des Communautés européennes dont la structure s'écarte déjà fortement des organisations à base de coopération. Mais il ne faut pas exagérer ces indiscutables différences, sinon on renoncerait à faire la théorie des organisations internationales sous quelque aspect que ce soit. Or les grandes théories juridiques sont non seulement intellectuellement légitimes, elles ont également pour résultat de rationaliser la pratique et de mettre un peu d'unité dans un domaine qui n'a que trop tendance à éclater en une diversité, qu'en matière d'organisation internationale, les Gouvernements eux-mêmes finissent par réprouver.

Cependant l'expérience de l'administration internationale conduit dans ce domaine à beaucoup de prudence : pour des raisons pratiques les organisations internationales vivent dans l'empirisme et n'en sortent qu'à pas comptés. Le peu d'empressement que les Etats fondateurs des organisations mettent à tenir leurs engagements quand il s'agit de permettre à celles-ci de vivre, les drames politiques que suscitent les moindres décisions, en un mot la surabondance d'obstacles extra-juridiques conduisent les administrations internationales à ne pas multiplier ni même préciser des règles qui gêneraient l'action au lieu de la servir. Qu'on ne compte donc pas trouver sur ce sujet ni la documentation, ni les positions de principe (10) qui faciliteraient une construction d'ensemble.

(10) A titre d'exemple on pourra se référer aux 21 lignes de texte, consacrées au problème des organes subsidiaires dans une Etude générale du Secrétariat sur les questions d'ordre statutaire relatives aux organismes placés dans le cadre de l'O.N.U. (Document A/C.I./758) (Assemblée Générale, neuvième session, 1954) et cependant le Document est obligé de reconnaître que « l'Organisation des Nations Unies a acquis une grande expérience des organes subsidiaires... ».

Ce n'est que d'une tâche bien plus modeste qu'il peut donc s'agir ici : suggérer quelques directions de recherche et ordonner quelques orientations qui permettent à de mieux informés de construire, quand le moment sera venu, les éléments qui s'incorporeront dans la théorie générale des organisations internationales.

On s'attachera donc à étudier successivement et de la manière la plus générale possible *la création, les fonctions et la forme* des organismes subsidiaires.



La création des organes subsidiaires dépend d'un principe simple et clair ; ceux-ci ne relèvent que des délibérations de l'organisation en tant que telle ; ils n'ont pas à être créés par des accords intergouvernementaux.

Telle est la règle générale. Elle appelle une justification et une discussion.

La justification est évidente : les organisations internationales sont créées par des conventions intergouvernementales et aucune notion nouvelle n'est nécessaire pour justifier une création nouvelle pour laquelle on recourt à une convention. Il arrive effectivement qu'après avoir créé une organisation les Etats membres décident de conclure de nouvelles conventions à son sujet ; il est possible que ces conventions ajoutent de nouveaux organes à ceux déjà institués par l'acte primitif. On pourra de même estimer nécessaire pour des considérations d'opportunité de qualifier ces nouveaux organes de telle manière qu'ils semblent moins importants ou moins indépendants que les organes primitifs. Mais de telles pratiques relèvent de considérations politiques ; elles ne présentent aucun intérêt juridique particulier ; la théorie générale des traités suffit pour expliquer la naissance de ces nouveaux organismes comme elle expliquait la naissance des organes primitifs. Au contraire si l'organe subsidiaire procède d'une délibération de l'organisation, si sa création se rattache à la volonté propre de l'organisation juridiquement définie, quel que soit le nom de l'acte de l'organisation (décision, règlement, recommandation, etc...), l'organe subsidiaire repose sur une autre base juridique que les

organes primitifs et cette base est sensiblement plus étroite. En effet on ne voit pas quelles seraient les limites qui s'imposeraient à des Etats désireux de modifier conventionnellement la structure d'une organisation, si tous les signataires arrivent à se mettre d'accord ; en revanche un acte de l'organisation en tant que telle est soumis aux règles qui concernent la compétence de l'organisation, or cette dernière est nécessairement limitée.

La pratique internationale confirme cette distinction ; c'est bien elle qui fait l'opposition entre les organes subsidiaires qui trouvent leur place dans le cadre des Nations Unies et qui en sont juridiquement solidaires et les institutions spécialisées qui reposent sur des conventions intergouvernementales spéciales et qui, de ce fait, au départ, ont une base juridique entièrement séparée de celle des Nations-Unies. En ce qui concerne les institutions spécialisées il y a bien un problème de leurs relations avec les Nations Unies, mais ce problème est né de leur indépendance radicale des Nations Unies ; c'est à partir de cette situation que l'on s'est efforcé avec plus ou moins de succès de créer des liens d'affiliation entre elles et les Nations Unies pour remédier aux inconvénients d'un isolement trop radical.

Toute l'analyse visant à dégager la physionomie originale de l'organe subsidiaire repose donc sur la distinction de la convention entre Etats et de l'acte imputable à l'organisation. Cette distinction est certaine : elle découle de la personnalité même de l'Organisation. Toutefois, précisément parce qu'elle se fonde sur une personnalité qui ne s'affirme pas encore dans sa plénitude, elle appelle une discussion ; celle-ci, tout en maintenant le principe, conduira à lui apporter les compléments et les retouches qui permettent de tenir compte de la pratique.

D'une manière générale les deux catégories juridiques « accord entre Etats » et « acte d'une organisation » ne sont pas aussi rigoureusement séparées que leur définition le laisserait entendre ; on va le montrer par quelques exemples.

Tout d'abord il n'est pas toujours exact d'assimiler complètement le traité créant une organisation et les actes conventionnels postérieurs entre Etats membres. En effet une notion nouvelle cherche à se faire jour dans la pratique, celle

de mesures d'exécution d'une convention internationale. Dans la réalité tous les traités sont incomplets, et tous appellent des mesures d'exécution ; dans la plupart des cas et d'une manière toute classique les Etats, parties à un traité exécutent ce traité en prenant dans le cadre de leur droit interne des mesures diverses, législatives, réglementaires ou administratives. Mais l'on peut aussi concevoir une fonction d'exécution qui conduise à de nouveaux accords entre Etats, subordonnés à un accord principal ; cette notion d'accords d'exécution peut avoir un intérêt au regard du droit constitutionnel des Etats. En effet le droit constitutionnel peut instituer un régime particulier pour la conclusion de tels accords et notamment les dispenser de la participation parlementaire demandée en vue de la ratification des accords ordinaires ; on pourrait en effet relever dans le droit interne de plusieurs pays des indications en ce sens. Ceci tend donc à montrer que l'exécution d'un traité peut être poursuivie collectivement soit par des décisions d'organisations internationales, soit par des accords intergouvernementaux d'exécution entre les Etats membres. Dans la mesure où cette dernière catégorie juridique se développerait dans la pratique, ce qui est techniquement possible dans les organisations ne comptant qu'un faible nombre d'Etats membres, le critère fondamental que l'on a dégagé resterait valable, mais la distinction perdrait de son importance.

Dans beaucoup de cas d'autre part l'acte juridique émanant de l'organisation est jumelé avec un accord intergouvernemental ; l'organisation crée ainsi dans son propre sein un organe subsidiaire, mais c'est un accord entre Etats qui institue de nouvelles obligations et enrichit l'organisme subsidiaire d'une série de compétences et de fonctions nouvelles. Ainsi se trouvent résolus certains problèmes difficiles relatifs aux rapports entre l'organisation et les conventions que les Etats membres sont appelés à conclure : l'organisation joue un rôle en tant que personne juridique, puisque c'est une de ses délibérations qui crée un organe subsidiaire, mais c'est la volonté des Etats en tant que telle qui assume de nouvelles obligations, ce qui permet de développer les compétences de l'organisation tout en respectant leur fondement. Il est intéressant de relever que cette méthode a été utilisée assez abon-

damment, par exemple dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.) ; celle-ci présente d'une manière générale la plus grande plasticité que l'on puisse conférer à une organisation internationale ; elle a créé un certain nombre d'organismes subsidiaires qui fonctionnent à l'intérieur du cadre de l'organisation ; certains présentent une grande importance, ainsi l'Union Européenne des Paiements, remplacée par un Fonds Européen et l'Agence Européenne pour l'énergie nucléaire ; ces organes subsidiaires ont été créés par décision de l'organisation et des accords entre Etats ont défini les engagements qui donnent à ces organes une activité réelle (11). Cette technique permet également de résoudre, au moins pour une part, un autre problème : donner aux Etats membres de l'Organisation le moyen juridique de s'abstenir de participer à certaines activités supplémentaires qui viennent s'ajouter à celles qui ont été initialement prévues (12).

Sous le bénéfice de quelques précisions complémentaires que l'on vient d'apporter, on peut s'en tenir à cette définition aux termes de laquelle les organes subsidiaires sont fondés

(11) Pour l'Union européenne des paiements, Résolution du 18 août 1950 et Accord du 19 septembre 1950 ; pour le Fonds européen, Recommandation du 29 juillet 1955 et Accord monétaire européen du 5 août 1955 ; pour l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire, Décisions des 17 et 20 décembre 1957 et Conventions sur le contrôle de sécurité et convention relative à la Société Eurochemic du 20 décembre 1957. Dans le cas de l'O.E.C.E. la situation est encore plus complexe que l'analyse ci-dessus ne l'indique. En effet les Décisions sont bien des actes de l'Organisation en tant que telle, mais leur exécution peut être subordonnée à des mesures que les Etats membres peuvent être amenés à prendre dans leur droit interne, de telle sorte qu'en dépit du nom la situation peut n'être pas substantiellement différente de ce qu'elle serait s'il s'agissait de conventions ; aussi leur nature juridique a-t-elle été vivement discutée. P. Freymond, « Les « décisions » de l'O.E.C.E. », *Annuaire suisse de droit international*, vol. XI, p. 65, et A. Elkin, « The O.E.C.E. Its structure and powers », *Annuaire européen*, 1958, p. 125.

(12) Il y a toutefois bien d'autres manières de parvenir à des résultats analogues ; le Conseil de l'Europe et l'O.E.C.E. admettent dans certaines conditions que les Etats non intéressés par certains projets ou certaines matières s'abstiennent de participer aux délibérations sans être liés par celles-ci ; par ailleurs toutes les *operational agencies* des Nations Unies en matière d'assistance comportent bien des organismes subsidiaires fondés sur des décisions des Nations Unies, mais les ressources proviennent de contributions volontaires des Etats, ce qui risque souvent de donner à ceux-ci une influence directe.

sur une manifestation de volonté propre à l'organisation. Cette analyse correspond à la pratique internationale ; elle met au cœur même de la définition une notion juridiquement claire, mais qui est le siège de luttes politiques ardentes. En effet les Etats ont beau fonder des organisations internationales, la compétition s'ouvre entre eux pour dominer les nouvelles entités qu'ils ont appelées à la vie ; nombreux sont les procédés auxquels ils recourent pour diminuer la portée juridique de cette volonté distincte, lorsqu'elle ne sert pas leurs intérêts ; ces tendances divergentes dont il fallait montrer la source dès la création de l'organe subsidiaire se retrouvent lorsqu'il s'agit de déterminer ses fonctions.

**

Quelles peuvent être les « fonctions » d'un organe subsidiaire ? Au seuil même de cette question on est tenté de rappeler que les chartes constitutives des organisations contiennent souvent sur ce point des indications ; certaines limitent — semble-t-il — le rôle des organismes subsidiaires à des fonctions d'étude ou de consultation. Toutefois cette remarque liminaire n'est pas déterminante ; la majorité des chartes contiennent en effet des formules très générales qui laissent subsister le problème. D'ailleurs, même en présence d'un texte qui ne vise par exemple que les organismes d'étude, on n'est pas nécessairement conduit à exclure d'autres organismes. Il se peut en effet que les auteurs de la charte n'aient pas donné à une telle disposition un sens limitatif, mais plutôt la valeur d'une indication générale. On a admis la légitimité de la création d'organismes subsidiaires dans des cas où les chartes constitutives étaient muettes sur cette question, on ne peut donc pas trancher *a priori* et d'une manière absolue et générale par la négative le problème des organes non prévus. Sous la réserve de donner la réponse qui tiendrait compte des intentions clairement exprimées des Etats fondateurs de l'organisation, il faut laisser le problème ouvert le plus largement possible.

Il subsiste donc un champ très large d'interprétation. Parmi les principes généraux qui doivent permettre de con-

duire celle-ci d'une manière rationnelle, les deux principaux sont les suivants :

1°) *les organismes subsidiaires ont des fonctions délimitées par les fonctions de l'organisation;*

2°) *les organismes subsidiaires ne pourraient pas exercer des fonctions que les organes principaux ne pourraient pas déléguer.*

Ils appellent l'un et l'autre un examen plus détaillé.

Le premier principe se recommande d'une évidence élémentaire. Puisque, comme on l'a déjà mis en lumière, la création des organes subsidiaires place ceux-ci dans le cadre juridique de l'organisation, il est normal qu'ils soient soumis aux principes qui règlent les compétences de l'organisation, qu'ils bénéficient de la plénitude de celles-ci, mais qu'ils ne puissent dépasser leurs limites.

On ne saurait trop insister au départ sur le caractère « fonctionnel » des compétences des organisations internationales. C'est pour bien le mettre en lumière que l'on s'est servi jusqu'à présent au cours de cet essai plus souvent de l'expression « fonction » que de celle de « compétence ».

Il est en effet frappant de constater que toutes les chartes constitutives définissent le champ d'activité des organisations, surtout lorsque celles-ci présentent un caractère assez général, non seulement par l'attribution de compétences ou de pouvoirs, mais par l'énoncé de fonctions soit propres à chaque organe principal, soit propres à l'organisation elle-même ; il en est ainsi pour les Nations Unies et les institutions spécialisées, de même par exemple que pour l'O.E.C.E. La jurisprudence internationale a été amenée à développer ainsi une théorie de la « compétence fonctionnelle » des organisations qui consacre le caractère téléologique de leurs compétences et permet de les interpréter libéralement dans la ligne de leurs fonctions. Amorcée déjà dans la jurisprudence de la C.P.J.I. (Avis consultatif n° 13 du 23 juillet 1926) cette tendance reçut sa consécration dans l'*Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies* en 1949 (13).

(13) 11 avril 1949, *Recueil*, 1949, p. 177 : « On doit admettre que ses membres, en lui (à l'Organisation) assignant certaines fonctions avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de

En mettant sur pied dans cet avis les conditions de la protection qu'une organisation peut exercer en faveur de ses agents victimes d'un délit international, la Cour montrait que cette notion de compétence fonctionnelle permettait, en dehors de tout texte explicite, de conclure à la légitimité d'institutions nouvelles. Un parallélisme saisissant entre cette jurisprudence et celle qui dans les Etats fédéraux a consacré les pouvoirs implicites de la Fédération, s'impose à l'esprit.

C'est en se basant sur la même conception que la Cour internationale de Justice a reconnu la légitimité de l'institution d'un tribunal administratif des Nations Unies, chargé de trancher les litiges entre les agents et l'Organisation (14). Sans doute dans l'espèce pouvait-on prendre en considération les textes de la Charte prévoyant la création d'organes subsidiaires. Mais précisément comme on le montrera plus loin ce n'est pas sur le texte assez vague de l'article 22 relatif aux organes subsidiaires que la Cour se fonde pour établir

la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions...

Les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique...

Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci...

(14) 13 juillet 1954, *Recueil*, p. 57 : « Il était inévitable que des différends surgissent entre l'Organisation et les fonctionnaires au sujet de leurs droits et leurs devoirs. La Charte ne contient aucune disposition permettant à l'un des organes principaux des Nations Unies de statuer sur ces différends et l'article 105 assure à l'Organisation des Nations Unies des immunités de juridiction à l'égard des tribunaux nationaux. De l'avis de la Cour, si l'Organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins.

Dans ces conditions, la Cour estime que le pouvoir de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'Organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat et pour donner effet à cette considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. La capacité de ce faire est nécessairement impliquée par la Charte. »

la légitimité du Tribunal administratif. Cet article, de même que l'article 101 § 1 servent à la Cour simplement à établir *quel est l'organe des Nations Unies* qui avait compétence pour établir ce Tribunal. La Cour, contrairement aux invitations qui lui étaient faites dans les communications de plusieurs Gouvernements, n'a pas pensé que c'était par une analyse de l'article 22 qu'il convenait d'aborder le problème, mais bien par le rappel d'une notion qui domine tout le régime des organisations internationales, celle de « compétence fonctionnelle ». Ainsi se trouvent assurés les fondements juridiques du rôle des organes subsidiaires. Leur rôle n'est pas défini en dehors des textes, mais au-delà des textes par les notions qui sont au cœur même de l'institution : les fins poursuivies avec leur caractère plus ou moins impérieux, les fonctions assumées avec leur ampleur plus ou moins grande.

Car, c'est là une conséquence immédiate de l'analyse qui précède, la notion de compétence implicite est d'une grande richesse, mais elle est d'un maniement délicat, car elle oblige à rechercher finalement la pensée des fondateurs de l'organisation, non pas dans un article particulier des chartes constitutives, mais bien dans les textes les plus généraux, ceux qui livrent les desseins fondamentaux et les résolutions essentielles. Il s'en suit que les compétences implicites peuvent varier d'une organisation à une autre.

Certes les deux avis consultatifs de 1949 et de 1954 sont relatifs à une question qui concerne toutes les organisations internationales (15), le régime des agents publics internationaux, mais s'il s'agissait d'organes subsidiaires à créer dans d'autres domaines l'analyse juridique ne donnerait pas des résultats uniformes pour toutes les organisations quelles qu'elles soient. Des distinctions devraient être introduites selon la généralité de l'objet et des fonctions, selon la rigidité que les fondateurs ont voulu introduire dans les structures institutionnelles, selon l'urgence et le caractère impérieux des

(15) On notera cependant que pour asseoir les bases de la protection fonctionnelle, la Cour en un passage de son avis de 1949, s'est appuyée sur le caractère quasi-universel des Nations Unies ; il semble cependant que toute organisation puisse mettre en œuvre la protection fonctionnelle en faveur de ses agents.

besoins à satisfaire (16). Ainsi donc une disposition aux termes de laquelle une organisation internationale peut créer tous les organismes d'étude nécessaires à ses fonctions, ne constitue pas en soi une limitation directe du droit de créer des organismes subsidiaires ayant un autre objet, mais seulement un indice de valeur relative, qu'il faut combiner avec d'autres pour rechercher si vraiment les fonctions de l'organisation sont d'un tel caractère que l'on puisse être amené à cette conclusion. On reviendra plus loin sur des problèmes concrets qui seront examinés dans la dernière partie de cet essai.

Deux conclusions découlent de la notion de compétence fonctionnelle, l'une positive : les organismes subsidiaires peuvent assumer toutes les tâches essentielles aux fonctions de l'organisation, l'autre négative : les organismes subsidiaires ne peuvent assumer aucune tâche étrangère ou non essentielle à ces fonctions.

Il n'y a donc pas lieu de procéder *a priori* à des distinctions selon le caractère des compétences d'un organe subsidiaire ; il peut s'agir de compétences juridictionnelles, comme la Cour internationale de Justice l'a expressément établi dans son avis précité de 1954, de compétences réglementaires, telle que celle d'élaborer les règlements techniques, ou de tâches exécutives ou administratives de toute espèce : dans sa diversité l'éventail des organes subsidiaires créés par les Nations Unies le démontre bien. Il existe même pour celles-ci une hypothèse extrême qui démontrerait l'étendue de leurs pouvoirs : si les Nations Unies étaient chargées de l'administration directe d'un territoire, par exemple dans le cadre de la tutelle internationale, tous les organes qui seraient chargés de l'administration, au moins de l'administration supérieure de ce territoire, seraient des organismes subsidiaires des Nations Unies.

En revanche, en dehors des fonctions de l'organisation, il n'y a place pour aucun organe subsidiaire. Parmi plusieurs applications intéressantes de cette règle, on se bornera à

(16) De même que le droit interne français a élaboré une notion de la *spécialité* des personnes morales tant de droit public que de droit privé, on trouve en droit international public une notion analogue.

examiner brièvement la légitimité de la création de deux catégories d'organes subsidiaires : ceux chargés de tâches d'enseignement et ceux chargés d'une tâche commerciale.

Des organisations internationales peuvent être tentées de créer des établissements d'enseignement. D'une manière générale la fonction d'enseignement ne rentre pas dans leurs attributions générales ; elles sont donc incompétentes pour créer de tels organes subsidiaires. Cependant il peut s'agir d'une tâche annexe qui se rattache étroitement au régime de la fonction publique internationale ; dans ce cas (par exemple création de cours de perfectionnement de langues vivantes à l'usage de leurs agents), les organisations peuvent posséder une certaine compétence ; mais cette notion de tâche annexe ne saurait être étendue ; on a pu discuter de la compétence de certaines organisations pour créer des établissements d'enseignement, mais si l'on peut admettre qu'elle rentre d'une manière générale dans les tâches d'assistance, il est douteux qu'elle appartienne aux organisations qui n'ont pas cet objet (17).

Beaucoup plus délicate est la question de l'activité commerciale des organisations internationales. Sans entrer ici dans une discussion complète de cette fort difficile question, il importe de préciser qu'il faut entendre par activité commerciale, une activité dans le but de poursuivre des bénéfices. Le fait pour une organisation de poser pour certaines opérations des actes qui sont considérés comme des actes de commerce ou qui sont généralement usités dans les rela-

(17) En matière atomique elle est reconnue formellement à Euratom qui peut créer des écoles et une institution de niveau universitaire (art. 9) ; elle n'est pas reconnue explicitement, mais seulement implicitement à l'Agence internationale de l'Energie atomique (pour les organes subsidiaires, art. VI, *littéra* I) (G. Fischer, *L'énergie atomique et les Etats-Unis*, p. 328) ; mais le Conseil de la Communauté économique européenne s'est opposé à juste titre à la création d'une Université européenne et c'est par une convention intergouvernementale, rendue il est vrai nécessaire par des équivalences de diplômes, qu'a été créée pour les familles des fonctionnaires internationaux de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, une Ecole européenne (Statut du 12 avril 1957). En revanche de simples bourses de recherche, ou des subventions à des centres indépendants se rencontrent dans la pratique du Conseil de l'Europe et de la C.E.C.A. ; elles posent des questions de spécialité, mais non d'organes subsidiaires.

tions commerciales n'est pas ici en cause ; on l'abordera incidemment plus loin. Il est certain qu'à moins de spécification formelle de ses statuts (comme par exemple pour le Conseil international de l'étain la gestion du stock régulateur art. 8 et suivants de l'accord du 25 juin 1954), une organisation internationale n'a pas qualité pour exercer une activité lucrative ; cependant si celle-ci présente un caractère nettement accessoire à une activité normale principale, on peut en admettre la légitimité ; ainsi une organisation peut vendre du vieux matériel, ou des déchets de nature diverse, gérer certains services *indispensables* pour son personnel, ou se livrer à diverses opérations commerciales rattachées à une activité générale d'assistance et perdant de ce fait le caractère lucratif qu'elles possèdent si on les considère isolément ; mais il semble difficile d'admettre que l'organisation issue d'un pacte militaire puisse créer des établissements qui diminueraient le prix de revient, pour les Etats intéressés, de fournitures militaires (18).

Mais si l'ensemble des considérations qui précèdent et qui ont pour objet de lier les fonctions de l'organe subsidiaire aux fonctions de l'organisation, permet en général une interprétation assez large de leur compétence, le deuxième principe, relatif à la *délégation des compétences* des organes principaux introduit nécessairement des limites plus étroites à la compétence des organes subsidiaires.

Sans doute, dans de nombreux cas, les compétences que l'organe subsidiaire est appelé à exercer n'appartiennent à aucun des organes statutaires d'une organisation ; c'est un des intérêts majeurs de l'Avis de 1954 sur les effets des

(18) On rencontre dans cette dernière hypothèse (qui est celle de l'Agence pour les pièces de rechange créée dans le cadre de l'O.T.A.N.) un problème général ; que les activités lucratives soient placées dans les Etats sous le régime du monopole d'Etat (économie collectiviste) ou sous celui de la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice d'une activité lucrative est contraire au régime légal, même s'il est le fait d'une organisation internationale, et c'est pourquoi on ne saurait considérer qu'il soit autorisé implicitement par un engagement international. Dans le cadre des grandes entreprises régionales d'assistance du type de l'U.N.W.R.A. ou de l'U.N.K.R.A., le problème se pose différemment parce que c'est l'entreprise d'assistance qui permet de qualifier à leur valeur exacte les quelques cas d'activité lucrative partielle qui se situent dans l'opération d'ensemble.

jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant une indemnité, d'avoir montré que l'Assemblée n'avait selon la Charte aucune compétence qui l'appelle à juger des différends entre l'Organisation et ses agents et qu'en créant le Tribunal elle n'avait délégué aucune compétence. Pour des hypothèses de ce genre le problème que l'on va discuter maintenant ne se pose pas. Mais il y a de très nombreux cas où il n'en est pas de même.

Les textes mêmes des chartes constitutives font assez souvent une place à la technique de la délégation ; parfois il s'agit d'une possibilité de délégation entre deux organes expressément prévus dans la charte (19) ; dans ce cas il s'agit généralement d'un meilleur aménagement du travail, qui est rendu possible par l'extension de la compétence d'un organe permanent ou plus facile à réunir qu'un autre. Dans d'autres cas qui intéressent de plus près le sujet de cet essai, il s'agit d'une possibilité de délégation en faveur d'un organisme subsidiaire quelconque (20). C'est en effet un des enseignements de la pratique des organisations : des nécessités quotidiennes conduisent à envisager des délégations. Aussi, dans certaines organisations, des textes organiques autres que la charte constitutive prévoient le principe de ces délégations (21).

(19) Organisation de l'aviation civile internationale, art. 49 h (délégation de l'Assemblée au Conseil) ; Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (art. V, § 3).

(20) Accords internationaux sur le blé du 23 mars 1949, art. XIII, § 11 ; sur le sucre du 26 octobre 1953, art. 28, § 6 ; sur l'étain du 25 juin 1954, art. 4, D, 18 ; sur le blé du 25 avril 1956, art. XIII, B, § 11. Ces textes prévoient la délégation par l'organe principal de « l'exercice de n'importe lesquels de ses pouvoirs ou fonctions », parfois avec une possibilité de révision des décisions prises sur la base de cette délégation.

(21) La Convention de coopération économique européenne prévoit un recours très large aux organes subsidiaires, mais ne se sert pas formellement de l'expression de « délégation ». Mais le *Règlement de procédure* de l'organisation contient (§ V, b) les règles suivantes : « Les dispositions de la Convention, et notamment ses articles 13 et 15, laissent au Conseil la faculté de déléguer son pouvoir de décision à d'autres organes de l'Organisation. En pratique, cependant, de telles délégations n'interviendront, en ce qui concerne au moins les Décisions au sens strict, que dans des cas exceptionnels... Il est entendu toutefois que les règles concernant les Actes du Conseil s'appliquent dans ce cas à l'organe en faveur duquel la délégation est effectuée ». L'article 15 de la Convention précise que les organes subsidiaires « sont responsables devant le Conseil ».

Faute de dispositions expresses des Chartes constitutives on pourrait se demander dans quelle mesure une délégation est régulière. Il n'est pas de système juridique dans lequel la délégation de compétence ne se heurte pas à des obstacles qui conduisent parfois à l'interdire, et en tout cas à la limiter. Pourquoi n'en serait-il pas de même en matière d'organisations internationales ? La question, en l'absence de dispositions statutaires explicites, se pose inéluctablement.

Elle a été discutée assez abondamment dans l'ensemble de la procédure écrite et orale relative à l'avis de la Cour rendu en 1954, mais non, comme on l'a déjà indiqué, dans l'avis même de la Cour. Mais aucune position, ni doctrinale, ni politique, claire et définitive, ne ressort de l'abondante argumentation des gouvernements (22). Il semble cependant qu'en ce qui concerne la pratique des Nations Unies, les Gouvernements soient enclins à admettre non une délégation complète par laquelle les organes principaux se trouveraient dessaisis définitivement, mais plutôt une sorte de délégation provisoire et précaire, l'exercice des compétences déléguées étant subordonné à un droit de révision permanent de l'organe principal.

C'est la Cour de Justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier qui devait trancher ce problème de la délégation par les formules les plus générales et les plus motivées. Le traité instituant cette Communauté ne contient pas de dispositions extensives en vue de la création d'organes subsidiaires et, en dehors de multiples commissions d'études, la C.E.C.A. n'a pas créé de nombreux organes subsidiaires (23). L'arrêt rendu est relatif à la création de mé-

(22) C.I.J., *Mémoires, Tribunal administratif des Nations Unies*, notamment pp. 34, 150, 308. On relèvera les opinions exprimées à propos de la création de la Commission intérimaire, p. 150, et notamment celle du délégué français selon laquelle la délégation ne peut porter atteinte aux garanties établies par la *constitution* d'une organisation.

(23) Il existe dans la C.E.C.A., comme dans les deux autres Communautés européennes, des organismes subsidiaires individuellement prévus par les textes ; certaines dispositions prévoient la possibilité de créer des organismes d'études (art. 16, al. 2, C.E.C.A. ; art. 135, Euratom ; d'une manière moins claire, art. 152 et 153, Communauté économique européenne) ; des organismes consultatifs ont été créés par des voies originales : protocole entre deux organes principaux (Comité mixte entre la Haute Autorité et le Conseil, *Journ. off. de la C.E.C.A.*, 574/57),

canismes de péréquation qui avaient pour objet de ramener le prix des ferrailles importées dans la Communauté au niveau d'un prix moyen des ferrailles indigènes ; des organismes avaient été institués pour assumer les opérations financières et même certaines opérations commerciales ; ils étaient également compétents pour prendre des décisions sur un certain nombre d'éléments qui conditionnaient d'une manière directe des paiements à effectuer par toutes les entreprises relevant de la juridiction de la C.E.C.A. Une de ces entreprises, la société *Meroni*, attaqua devant la Cour de justice un ordre de paiement qui lui était adressé par la Haute Autorité sur la base de la liquidation opérée par les organismes responsables, qui avaient pris en l'espèce la forme de deux coopératives de droit belge (on reviendra sur ce point dans la dernière partie de cette étude). Parmi les griefs invoqués par la requête en annulation, se trouve celui de l'irrégularité d'une délégation de pouvoirs consentie par l'organe principal, la Haute Autorité. La Cour a annulé la décision qui instituait les mécanismes financiers, en motivant très fortement son arrêt par plusieurs considérations relatives à la délégation. En premier lieu, à la supposer régulière, une délégation « ne pourrait investir l'autorité délégataire de pouvoirs différents de ceux que l'autorité délégante a elle-même reçus du Traité » ; en fait la Cour a estimé que la délégation faisait disparaître un faisceau de garanties à l'égard des Etats membres et des entreprises (motivation, publicité, recours contentieux). D'autre part la Cour de Justice, tout en n'excluant pas, au regard des dispositions du Traité, la possibilité d'une délégation, a estimé que celle-ci ne pourrait porter que « sur des pouvoirs d'exécution, exactement

décision des représentants des Gouvernements (Organe permanent pour la sécurité dans les mines de houille, 487/57) ; mais les deux Communautés créées en vertu des accords de Rome seront appelées à créer un nombre considérable d'organismes étroitement rattachés aux Communautés (entreprises communes pour Euratom, art. 45 et s., pour la Communauté économique européenne) ; le pouvoir législatif du Conseil statuant dans ces Communautés est tellement large qu'aucun obstacle ne lui interdit de créer des organismes subsidiaires en l'absence de toute autorisation expresse des traités (pour un exemple la Commission administrative créée par le Chapitre VIII du Règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, *Journ. off. des Communautés européennes*, 561/58).

définis, et entièrement contrôlés, dans l'usage qui en est fait » par l'organe délégant à l'exclusion de tout pouvoir comportant des appréciations discrétionnaires et une responsabilité propre. Au surplus, la Cour a invoqué la nécessité de respecter « l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté », « garantie fondamentale accordée par le Traité », notamment aux entreprises et associations d'entreprises auxquelles il s'applique. Dans cette dernière observation affleure une considération tout à fait générale qui situe le problème bien au-dessus des circonstances très particulières propres à cette affaire (24), à savoir *le respect par les organes d'une organisation des principes constitutionnels de celle-ci.*

A ce dernier point de vue, il n'est guère contestable que la pratique introduit progressivement l'idée d'une constitution de l'organisation, c'est-à-dire d'un certain nombre de règles fondamentales qui, dans la hiérarchie des règles juridiques qui constituent le droit de l'organisation, tiennent un rang suprême. La nécessité de cette catégorie juridique apparaît sous plusieurs aspects qu'il est inutile de développer ici, mais notamment sous le suivant. Les traités internationaux qui créent des organisations contiennent une masse de plus en plus volumineuse de dispositions d'un intérêt et d'un rang bien inégaux. Aussi les traités prévoient pour la modification de ces textes des procédures très variées ; c'est souvent l'organisation elle-même qui pourra modifier les dispositions les plus élémentaires ; certaines pourront l'être par des décisions prises à une majorité seulement des Etats membres ; d'autres

(24) Il semble que la Cour ait voulu censurer dans cette affaire une attitude particulièrement défailante de la Haute Autorité, qui dans l'instance elle-même a refusé d'assumer en la matière une responsabilité propre ; mais certaines constatations que la Cour a cru pouvoir faire sont contestables : en droit, la Haute Autorité tenait ces organismes sous son étroit contrôle, pouvait se substituer à eux, trancher, éventuellement sous le contrôle de la Cour, toute réclamation relative à leur fonctionnement, à telle enseigne que c'est plutôt par rapport au droit belge que l'on pouvait contester la régularité de ces singulières coopératives. La leçon de l'affaire *Meroni* apparaît dans la manière dont sont articulées les fonctions d'organismes subsidiaires créés postérieurement, tels la Commission administrative du Règlement n° 3 précité ou l'Agence d'Approvisionnement d'Euratom, Décision du 6 novembre 1958, *Journ. off. des Communautés européennes*, 534/58.

plus importantes exigeront des conditions plus difficiles. Les dispositions qui concernent les structures institutionnelles et les principes fondamentaux sont vraiment au sens matériel du terme des règles constitutionnelles ; leur modification ne bénéficie jamais de ces facilités. Elles peuvent constituer une limite à la possibilité de délégation.

Encore convient-il de ne pas généraliser trop vite. Si le droit national des différents pays connaît des systèmes où la supériorité constitutionnelle est affirmée et sanctionnée, il n'en est pas partout ainsi. Il existe également des constitutions dites souples, où les oppositions entre les règles ordinaires et les règles constitutionnelles s'effacent ; il en est également où la coutume tient une place plus importante que le texte écrit. Pourquoi n'en serait-il pas de même en matière d'organisation internationale ?

Il semble bien en effet que certaines organisations aient une charte constitutive souple ; il en est ainsi pour des organisations fondées sur un Conseil de représentants gouvernementaux délibérant à l'unanimité, mais pouvant dans ce cadre prendre toutes les décisions, y compris de ne plus délibérer dans certains cas à l'unanimité ! Le modèle en est encore l'Organisation européenne de coopération économique, qui est véritablement protéiforme (25) ; mais d'autres organisations, telles les Communautés européennes semblent, d'après la jurisprudence de leur Cour, s'orienter vers un modèle plus rigide, sous la réserve faite qu'un Gouvernement des juges tend déjà à s'y faire jour. Il est des organisations dont le caractère peut laisser place au doute, ainsi les Nations Unies ; le dessein originaire des fondateurs semblait bien de définir avec une assez grande rigidité les rapports des organes principaux entre eux, mais l'évolution de l'Assemblée générale depuis 1950 a notamment montré, semble-t-il, que la Charte s'orientait plutôt, au moins pour un certain temps, vers le type des constitutions souples.

Il semble donc que pour les délégations qui peuvent être consenties à des organes subsidiaires, on ne puisse proposer

(25) On a pu dire d'elle (cf. l'article précité d'A. Elkin) qu'elle pourrait se transformer si ses membres le voulaient en une organisation supranationale.

d'autre formule générale que la suivante : *elles sont limitées par les règles constitutionnelles de chaque organisation.*

**

Quelle est la *forme* que peuvent revêtir les organes subsidiaires ?

La réponse est déterminée par les résultats des investigations qui précèdent. Si le propre d'un organe subsidiaire est d'être créé par un acte juridique de l'organisation en tant que telle, celui-ci est marqué pendant toute son existence par le rattachement qui le lie à l'organisation, dont il reste un des organes (26). A l'inverse l'organe subsidiaire a un minimum d'individualité propre qui permet de le distinguer de l'organe principal qui l'a créé ou auquel il est rattaché. Tous les organismes subsidiaires se caractérisent par ces deux traits qui s'équilibrent : dépendance par rapport à l'organisation, individualité au sein de celle-ci. Mais, il faut le reconnaître, il y a bien des manières pour ces deux caractères de se combiner, et l'écart est extrême d'une commission d'étude à un organisme de gestion tel que les grandes œuvres régionales d'assistance créées aux Nations Unies, comme l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (U.N.W.R.A.) (27). Mais c'est selon ces caractères fondamentaux que la forme de l'organe subsidiaire devra être déterminée en tenant compte des fonctions qui lui seront confiées.

On ne peut pas d'autre part poser le problème de la forme de l'organe subsidiaire sans se référer à un ordre ju-

(26) Bien entendu la *Charte constitutive* d'une organisation peut fixer dans le détail le régime et la forme d'un organisme qu'elle rattache à l'organisation principale. Ce sera alors une question d'interprétation du traité que de trancher la question de savoir si cet organisme doit être considéré comme constituant une organisation distincte, ayant seulement certains liens avec l'organisation principale, ou bien comme un organe secondaire ou annexe de l'organisation ; la Banque européenne d'investissement semblé rentrer par exemple au regard de la Communauté économique européenne dans le premier cas.

(27) J.F. Lalive, « Le statut juridique de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine », *Revue de droit international pour le Moyen-Orient*, 3^e année, n° 2, novembre 1954, p. 304.

ridique déterminé. Or toutes les organisations internationales sont appelées à vivre et à œuvrer simultanément dans l'ordre international et dans les ordres juridiques nationaux ; en général la part la plus importante de leur activité se déroule dans le premier, mais lorsqu'il s'agit d'organismes qui ont des fonctions de gestion (*operational*), il n'en est plus de même. Il faut donc examiner la question sous ce double aspect.

En ce qui concerne la *forme de l'organe subsidiaire au regard de l'ordre international*, la situation est simple : le droit international général ne connaît pas de catégories formelles ; on ne peut donc raisonner comme on pourrait le faire dans le cadre d'un droit national déterminé, et ranger les diverses catégories entre lesquelles s'ouvrirait un choix, comme en droit français par exemple entre compte spécial du Trésor, autonomie budgétaire, personnalité financière et comptable, établissement public, etc... Chaque décision créant un organe subsidiaire établit son régime administratif et financier, son degré d'autonomie par rapport à l'organe principal, les formes de contrôle dont il est l'objet, le statut de son personnel, etc., etc... Sans doute serait-il possible et intéressant de tenter par grandes catégories la systématisation des types les plus importants, par exemple les organismes de gestion (*operational agencies*) aux Nations Unies, les fonds affectés dans les Communautés européennes ; mais cela ne diminuerait pas pour autant la liberté d'invention dont disposent dans ce domaine les organisations. On a parfois pu être tenté de poser ces problèmes sous une forme théorique simple : dans quelle mesure l'organe subsidiaire a-t-il la personnalité internationale ? Malheureusement la question n'est guère pertinente, parce que les attributs de la personnalité internationale sont aussi variables que l'on veut. Certains organismes subsidiaires n'ont pas l'ombre d'une personnalité internationale propre, d'autres en possèdent certains des attributs. D'autres ont une complète indépendance financière, concluent des accords internationaux avec d'autres organes subsidiaires, avec les organes principaux de l'organisation dont ils dépendent, avec des Etats, etc...

En ce qui concerne la *forme juridique de l'organe subsidiaire au regard de l'ordre interne*, il peut arriver, et ce sera

le cas le plus fréquent, que l'organe subsidiaire n'ait pas revêtu une forme de ce droit et se présente dans le commerce juridique national avec son statut international. Dans ce cas, les droits que possède l'organisation dans le droit national intéressé s'étendent à ses organes subsidiaires : immunités, droit de contracter selon un droit national ou selon un système juridique de référence quelconque, droit de propriété, etc... Le problème se complique quand l'organe subsidiaire est coulé dans le moule d'une forme juridique locale, parce qu'une telle opération n'est en général possible qu'au prix d'une altération des règles qui s'appliquent à la forme juridique locale. Lorsque de telles altérations sont prévues conventionnellement par un accord auquel l'Etat intéressé est partie, la situation est régularisée du fait de la convention ; des organisations entières ont reçu ainsi un statut de droit interne, notamment avant le Premier Conflit Mondial ; de très nombreux organismes de gestion ont été coulés par des conventions dans le moule de sociétés anonymes partiellement soustraites au droit local (BRI, Eurofima, Eurochemic, etc.). Le procédé s'élargit lorsqu'un traité crée ainsi une faculté générale pour une série d'entreprises déterminées (« entreprises communes » dans le cadre d'Euratom). Mais l'on fait encore un pas de plus lorsque c'est non un acte conventionnel, mais la *délibération d'une organisation qui, par sa seule force, apporte ainsi une modification aux règles du droit interne*. Ces problèmes ne sont déjà plus théoriques ; des organisations ont créé des sociétés de droit national, notamment dans le cadre des fonctions d'assistance ; ou bien elles ont choisi des organismes de droit local, leur ont délégué des pouvoirs qui en font des organismes subsidiaires, mais leur ont imposé en contrepartie des règles qui font sortir ces organismes du droit local, comme c'est le cas pour les coopératives de droit belge, mises en cause dans l'affaire Meroni précitée.

Sans doute peut-on admettre que le droit international l'emporte sur le droit national ; mais il faut au moins enregistrer alors que par le détour de la création d'organismes subsidiaires, c'est un droit qui n'est ni conventionnel, ni interétatique qui l'emporte sur la loi nationale. On est ainsi conduit à admettre que, pour ce qui concerne les formes de l'activité des organisations, la plus grande souplesse doit fi-

nalement l'emporter au prix des adaptations nécessaires du droit national ; mais la liberté de la forme n'emporte pas extension des compétences au fond ; le recours à des organes subsidiaires ne saurait par exemple, quelle que soit leur forme, apporter aucune atténuation aux règles qui concernent la poursuite d'activités lucratives telles qu'on les a exposées plus haut.

*
**

Telles sont quelques-unes des observations que suggèrent les organes subsidiaires des organisations internationales. Précaires et incomplètes, elles tirent tout leur intérêt des notions générales qu'elles mettent en cause : opposition entre l'acte conventionnel et l'acte législatif, caractère fonctionnel des compétences et possibilité de les déléguer, constitution, personnalité, rapports entre le droit interne et le droit international. Elles montrent par ces thèmes, tirés du droit national autant que du droit international, qu'aucune différence d'inspiration ne sépare celui-là de celui-ci. Certes tout est ici plus mouvant et plus fragile que dans l'ordre national ; les deux choses vont de pair : il n'est que le succès qui immobilise.

P. REUTER.
