

## LE CARACTÈRE CONSTITUTIONNEL DES ACTES INSTITUTIFS D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES

par

**Riccardo MONACO**

---

1. Malgré le récent, considérable développement des études sur les Organisations internationales et la multiplication des recherches sur les différents aspects du droit qui les concernent, peu d'attention a été consacrée à une question de principe, celle ayant trait à la détermination de la valeur et de la portée de l'acte institutif de ces Organisations.

Je pense donc que, sur le plan théorique, ce point, qui — il vaut mieux le préciser tout de suite — n'est pas seulement théorique, mérite d'être examiné, car le choix de telle ou telle autre solution peut avoir des conséquences considérables sur le plan pratique.

La raison pour laquelle cet argument n'a pas assumé, jusqu'à présent, une position de premier plan est probablement à rechercher dans le fait que l'acte institutif d'une Organisation internationale est, du point de vue formel, un traité international, de sorte qu'il peut être classé parmi les différentes catégories de traités, et qu'il est en définitive soumis, en tant qu'acte juridique et sauf dérogation particulière, au régime commun des traités. Dans ce sens s'est prononcée, en des termes nets mais présentant toutefois quelques difficultés d'interprétation, la Conférence de Vienne, ce qui n'a pas résolu le problème ou, si l'on veut, ne l'a résolu que par un simple renvoi.

D'autre part, on ne peut penser que l'ensemble des questions qui surgissent à cet égard puisse se ramener à un simple nominalisme et se résoudre par les différentes méthodes de classification des traités internationaux. En d'autres termes, il ne suffirait pas de constater qu'à côté des traités internationaux classiques existent

les actes institutifs d'Organisations internationales, présentant des particularités qui, bien qu'elles ne les soustraient pas aux principes généraux régissant les traités, les caractérisent sous certains aspects.

Le problème est en réalité bien plus grave et important, puisqu'il s'agit de tracer la ligne de démarcation entre les accords internationaux répondant aux exigences normales des rapports juridiques internationaux, et les accords qui ont un caractère constitutionnel, étant destinés à créer des entités juridiques stables et permanentes.

Sous ce profil, l'acte institutif d'une Organisation déterminée est bien un traité international, fondé, en tant que tel, sur la volonté des contractants et donc soumis, au moment de sa formation, à leur volonté, mais il est par ailleurs destiné à devenir la constitution (1), c'est-à-dire l'acte de fondation de l'Organisation, auquel celle-ci se rattache tout au long de son existence. On pourrait dire, par conséquent, que l'acte institutif revêt la forme du pacte mais possède la substance de la constitution : né sur la base d'une convention, il dépasse, avec le temps, son origine formelle, jusqu'à devenir une constitution de durée indéterminée dont le développement déborde le cadre à l'intérieur duquel elle avait été initialement conçue.

(1) On peut désormais considérer ce concept comme acquis, bien qu'on lui attribue des acceptions différentes : voir notamment Reuter, *Cours d'organisations européennes*, Paris, 1959-60, p. 72 ; Jenks, « Some constitutional problems of international organizations », in *British Yearbook of int. law*, 1945, p. 11 ; Mann, « Constitutional limitations in the law of the European Organizations », in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1963, I, p. 159 ; Cahier, « Le droit interne des organisations internationales », in *Rev. gén. dr. int. public*, 1963, p. 563. Pour une analyse soignée des différentes opinions, voir Rideau, *Juridictions internationales et contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales*, Paris, 1969 pp. 6 et s.

Pour ce qui concerne les Communautés européennes, fréquente est l'affirmation du caractère constitutionnel de leurs actes institutifs : cf. Schlochauer, « Zur Frage der Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl », in *Festschrift für Wehberg*, Frankfurt, 1956, p. 367 ; Catalano, « Les sources du droit de la C.E.C.A. », in *Actes officiels du Congrès de Stresa*, 1957, II, p. 185 ; Schlochauer, « Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten », in *Archiv des Völkerrechts*, 1963, p. 5 ; Steindorff, *Rechtsschutz und Verfahren im Recht der europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1964, p. 41 ; Suy, *Les rapports entre le droit communautaire et le droit interne des Etats membres*, Heule, 1964, p. 25 ; Lagrange, « L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice », in *Revue de droit public*, 1958, p. 862 ; Constantinesco, « La spécificité du droit communautaire », in *Rev. trim. de droit européen*, 1966, p. 9 ; Lesguillons, *L'application d'un traité-fondation : le traité instituant la C.E.E.*, Paris, 1968, qui essaie de bâtir une théorie du traité-fondation (pp. 51-129).

Cette idée ne naît pas de l'imagination ni d'une simple réflexion sur ce qui se produit, dans la réalité, lorsqu'une Organisation internationale est créée. Elle a de lointaines racines dans la théorie et dans la pratique des ordres juridiques qui ne sont pas directement compris dans celui de l'Etat et qui se présentent, par conséquent, comme des institutions autonomes. A cet égard le raisonnement pourrait être long et complexe, mais, pour le but que nous poursuivons ici, il suffit de rappeler que toute Organisation internationale possédant un certain degré d'autonomie est un ordre juridique dont l'existence et les possibilités de développement ultérieur découlent d'un acte de fondation : il s'agit, en l'occurrence, d'un accord international ayant pour effet la création de l'Organisation. Certes, un tel acte est en premier lieu un traité multilatéral, négocié au cours d'une Conférence internationale, signé par les plénipotentiaires des Etats contractants, ratifié et entré en vigueur selon les principes classiques des accords internationaux. Mais c'est également un procédé par lequel on établit une convention de fondation tendant à créer un corps stable, de sorte qu'il est en même temps la charte constitutionnelle d'une association d'Etats née avec des structures et des compétences de caractère permanent (2).

2. Un tel raisonnement présuppose que l'accord international soit sans conteste apte à déclencher le mécanisme juridique aboutissant à la création d'une Organisation internationale. Mais il se heurte, sur le plan doctrinal, à quelques obstacles dont il faut tenir compte et qu'il faut franchir pour parvenir à ce point de départ positif.

On a en effet soutenu que l'accord prévoyant la création d'une Organisation ne dépasserait jamais le cadre et l'efficacité d'un pacte

(2) Ce concept est développé, sur la base de la théorie juridique de l'institution, par Focsaneanu, « Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies », in *Annuaire français de droit international*, 1957, pp. 326 et s.

A cet égard reste toujours valable l'observation, d'une simplicité exemplaire, de Maurice Hauriou, *La théorie de l'institution et de la fondation*, 1925, p. 36, selon laquelle « toutes les fois que d'un contrat, d'un pacte, d'un traité, résulte la création d'un corps constitué quelconque, il convient d'admettre qu'une opération de fondation s'est mêlée à l'opération contractuelle ».

En relation avec l'ordre des Nations Unies, voir Kopelmanas, *L'Organisation des Nations Unies*, I, Paris, 1947, p.

A cet égard il faut souligner la nette affirmation de l'avocat général Lagrange dans ses conclusions dans l'affaire 8/55 (*Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice de la C.E.C.A.*, vol. II, p. 263) : « Le traité dont la Cour a pour mission d'assurer l'application, s'il a bien été conclu dans la forme des traités internationaux, et s'il en est un incontestablement, n'en constitue pas moins, du point de vue matériel, la Charte de la Communauté, les règles de droit qui s'en dégagent constituant le droit interne de cette Communauté ».

d'union entre Etats, et qu'en tant que tel, il ne pourrait donner naissance qu'à des rapports purement obligatoires entre les Etats membres, sous un double point de vue. On se trouverait en présence, d'une part, d'obligations matérielles relatives à la création de certains mécanismes, et, d'autre part, d'obligations substantielles dont la réalisation dépendrait, si elles ne sont pas établies directement par le pacte d'union, des manifestations de volonté desdits mécanismes.

Une pareille conception tend à rétrécir radicalement la sphère des effets qui peuvent découler de l'accord international et, sous cet aspect, elle acquiert une valeur qui dépasse le point qui nous occupe. A la limite, elle aboutirait à la conséquence que, même si les Etats contractants ont eu l'intention de se valoir de l'acte institutif pour mettre en œuvre le mécanisme de création d'une Organisation internationale, ils ne pourraient pas atteindre leur but, puisque l'instrument adopté, c'est-à-dire l'accord, ne serait pas capable de produire de tels effets.

Une pareille limitation des effets de l'accord ne trouve par ailleurs aucune justification, ni sur le plan logique, ni sur celui de la réalité. L'accord international ne produit pas nécessairement, ni exclusivement, des effets obligatoires, mais est capable de produire des effets juridiques de n'importe quelle nature. En effet, du moment que l'on admet que de l'accord découlent des normes juridiques, il faut admettre qu'au moyen de ces normes tout effet juridique peut être atteint dans la sphère des Parties à l'accord. On pourrait aboutir à la conclusion contraire seulement si l'on pouvait démontrer l'existence d'une limite objective, posée par la norme qui envisage l'accord en tant qu'acte de production juridique. Mais puisqu'une telle démonstration ne peut pas être faite, il faut reconnaître que l'accord est capable de prévoir et de régler les mécanismes aboutissant à la création d'une Organisation internationale.

La solution positive, ainsi vérifiée, relève de l'ensemble des phénomènes qui se rattachent à l'accord international, de sorte qu'elle se fonde sur la même norme concernant la production juridique qui envisage l'accord comme un instrument capable de créer n'importe quelle norme juridique, y compris, par conséquent, celles faisant partie de l'acte institutif d'une Organisation internationale.

3. Malgré le caractère linéaire et conséquent de cette solution, il a toutefois été avancé que la norme susdite sur la production juridique n'était pas suffisante, à elle seule, pour fonder le pouvoir constitutif d'une Organisation internationale. C'est pourquoi une doctrine, substantiellement proche de celle que nous suivons, sou-

tient l'existence d'une norme coutumière qui attribuerait à l'accord la capacité de construire de nouvelles Organisations ou, en d'autres termes, considérerait l'accord comme l'acte constitutif de l'Organisation (3). Mais, en tenant compte de ce qui précède, il ne paraît pas nécessaire de formuler l'hypothèse d'une coutume particulière et autonome. En réalité, l'efficacité constitutive de l'accord, en tant que tel, se fonde toujours sur la même norme qui confère à l'accord la capacité de créer des normes internationales. En effet, il ne semble pas douteux qu'on puisse, au moyen de l'accord, poser des normes juridiques internationales de différente nature et efficacité : aussi bien des normes instrumentales que des normes d'application immédiate et, enfin, des normes ayant des finalités structurelles ou, pour mieux dire, constitutionnelles. Ceci, comme nous avons vu, découle du principe selon lequel aucune limitation objective n'est posée à l'accord international en ce qui concerne sa capacité de créer des normes juridiques (4). L'accord peut donc avoir une efficacité constitutive, par rapport à l'Organisation qu'il vise à instituer, en créant les normes appropriées à cette fin.

A ce point, il importe de voir, avec une attention particulière, quel est le rapport qui s'instaure entre l'acte institutif prévoyant la création de l'Organisation et l'activité concrète à travers laquelle l'Organisation prend vie. A cet égard il faut observer que l'acte institutif ne crée pas, à lui seul, l'Organisation, mais qu'il se borne à régler d'avance ladite activité. Même au cas où celle-ci ne se développe pas comme une activité effective, mais se manifeste dans le domaine juridique, les conclusions ne changent pas en ce qui concerne le fondement juridique des normes régissant l'Organisation (5).

On affirme en effet, en abordant un raisonnement qui mène à des conclusions différentes de celles que nous avons exposées, que les traités destinés à instituer des communautés partielles sont,

(3) Telle est la thèse soutenue, sur un plan purement logique, par Marmo, « Sull'idoneità dei trattati a costituire enti internazionali », in *Rivista di diritto internazionale*, 1957, p. 112. Vitta *Studi sui trattati*, Torino, 1958, p. 69, en suivant la même ligne, va outre et soutient qu'il s'agit non pas d'une norme coutumière, mais d'une norme constitutionnelle. En effet, explique-t-il, le contenu de cette norme concerne l'autonomie institutive des sujets, qui s'exerce, non seulement par la stipulation du traité, mais aussi par son exécution matérielle.

(4) Ainsi Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, p. 36. Ce même auteur soutient à nouveau ce concept dans « Stati e individui nelle organizzazioni internazionali », in *Rivista di diritto internazionale*, 1957 pp. 3 et s.

(5) Pour une application exacte de cette thèse par rapport au traité instituant la C.E.C.A., voir Morelli, « Appunti sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio », in *Rivista di diritto internazionale*, 1954, pp. 3 et s.

eux aussi, des manifestations du pouvoir normatif que l'ordre international attribue à ses sujets, et que, par conséquent, de ces traités découle l'engagement mutuel des contractants à mettre en œuvre tout ce qui est nécessaire pour que l'Organisation soit instituée.

Or, l'ensemble des obligations ainsi posées par le traité ne serait pas à même de se concrétiser dans l'activité institutive de l'Organisation s'il ne se basait pas sur un autre pouvoir, le pouvoir institutif. Ce serait seulement en vertu de ce pouvoir, qui se fonde non pas sur l'accord, mais sur l'autonomie institutive, que les Etats parviendraient à créer de nouvelles Organisations (6).

† 4. Il faut, à ce point, réfléchir avec précision sur le concept d'autonomie ainsi invoqué, pour vérifier s'il correspond réellement à une catégorie ayant ses propres particularités. En réalité, lorsqu'on parle d'autonomie, dans les rapports internationaux, on se réfère généralement à celle qui est propre des Organisations internationales. Ces dernières peuvent exercer, dans le cadre de leur ordre constitutionnel, qui résulte essentiellement de leur acte institutif, des pouvoirs particuliers dans le domaine normatif et dans celui de l'organisation, de sorte que l'on admet qu'elles soient dotées d'autonomie dans ces deux domaines (7).

Or, il semble difficile de transposer le concept d'autonomie du plan d'un ordre particulier, comme celui sus-indiqué, à un plan différent, qui serait celui de l'ordre international général. On soutient que, pour que les Etats aient le pouvoir d'instituer des Organisations internationales, ils doivent en être investis par l'ordre international moyennant une norme *ad hoc*, car autrement ils n'y seraient pas habilités, étant donné que l'efficacité de l'accord visant à instituer l'Organisation s'épuiserait dans l'établissement d'obligations déterminées et ne s'étendrait pas à l'activité institutive. Celle-ci serait directement envisagée par l'ordre international, au moyen d'une norme constitutionnelle ultérieure et différente de celle qui est à la base du caractère obligatoire de l'accord, à savoir d'une norme qui donnerait aux Etats le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires pour l'institution de l'Organisation.

(6) Ainsi Vitta, *Studi sui trattati*, cité pp. 60 et s., qui déduit cette conclusion du principe selon lequel il faut distinguer entre le traité lui-même et les effets qui en découlent. Mais cette distinction peut être opérée par rapport à n'importe quel acte juridique, par exemple, par rapport à un contrat. Or, on pourrait difficilement nier que c'est le contrat en soi qui donne lieu à l'activité d'exécution qui s'y rattache, de sorte que les effets sont toujours propres de l'acte.

(7) Je renvoie, à ce sujet, à ce que j'ai déjà précisé dans une étude consacrée à cet argument : cf. Monaco, « L'autonomia normativa degli enti internazionali », in *Scritti in onore di Perassi*, Milano, 1957, II, pp. 154 et s.

La nécessité de scinder en deux temps le processus de formation de l'Organisation, ainsi que l'exigence de trouver à la base de celle-ci d'abord un accord fondé, comme tous les accords internationaux, sur la norme relative à la production juridique, ensuite l'exercice d'un pouvoir d'autonomie basé, à son tour, sur une norme constitutionnelle *ad hoc*, me semblent donner lieu à une construction arbitraire.

On peut en effet ramener le tout à l'exécution de l'accord international institutif de l'Organisation : on ne voit pas pourquoi, en l'espèce, les Parties devraient se borner à prendre l'engagement de constituer l'Organisation, alors qu'en ce qui concerne l'activité ayant trait à l'institution effective de l'Organisation, elles ne seraient pas habilitées à agir sur la base des engagements contractés. Du moment que n'importe quel objectif, à condition d'être licite, peut être envisagé par l'accord international, on ne voit pas pourquoi on devrait en exclure l'objectif spécifique de la création d'une Organisation déterminée. Ainsi, l'affirmation selon laquelle l'accord est une condition préalable nécessaire à l'action successive des Parties contractantes visant à l'institution de l'Organisation, mais qu'il ne suffirait pas, à lui seul, pour donner naissance à celle-ci, ne paraît pas fondée (8).

5. Etant donné l'opportunité de ramener les accords institutifs d'Organisations internationales dans le cadre des règles concernant les traités, il en découle que ces accords doivent, en principe, rentrer dans la catégorie des traités. Il s'ensuit donc que la question de savoir si l'acte créant une Organisation internationale est un traité proprement dit doit recevoir une réponse affirmative (9). Mais ceci ne résout pas le problème dans sa substance, c'est-à-dire en ce qui concerne les caractères spécifiques et la potentialité normative et d'organisation d'un tel acte. En effet, l'applicabilité aux actes institutifs des normes régissant la formation, l'efficacité et

(8) Vitta, *Studi sui trattati*, cité, p. 67, se prononce en ce sens, en relation avec l'affirmation contraire contenue dans mon étude citée, *L'autonomia normativa degli enti internazionali*, p. 142.

(9) Les implications doctrinales et pratiques du problème sont toutefois nombreuses, de sorte qu'il est impossible d'en déterminer, *a priori*, l'ampleur. Pour un examen approfondi des questions qui se posent à ce sujet, notamment par rapport à la codification du droit des traités, voir Rosenne, « Is the constitution of an international organization an international treaty? Reflections on the codification of the law of treaties », in *Comunicazioni e studi dell'Istituto di diritto internazionale dell'Università di Milano*, XII (1966), spécialement les pages 40 et s.

les déterminations accessoires des traités ne concerne que l'aspect formel de l'acte, et non pas ses caractères différentiels par rapport aux traités en général.

Le résultat auquel est parvenue la convention de Vienne concorde avec ce que nous venons d'exposer : en effet, l'article 5 reconnaît que les traités ayant pour objet la constitution d'Organisations internationales se rangent dans une catégorie particulière, en ce sens qu'ils peuvent, mais ne doivent pas nécessairement se soumettre aux normes de la convention. En réalité, cet article admet que toute règle pertinente d'une Organisation, c'est-à-dire toute norme que celle-ci édicte afin de modifier son acte constitutif, prévaut sur les normes de la convention.

A cet égard se pose un premier problème d'interprétation, celui de savoir ce qu'il faut entendre par règle pertinente émanant de l'Organisation. La phrase est très concise, de sorte que sa portée effective doit être évaluée d'après l'esprit plutôt que d'après la lettre dudit article. Sans doute les contractants peuvent inclure, dans l'acte institutif d'une Organisation internationale, des normes qui se détachent de celles normalement suivies, qui sont maintenant codifiées par la convention de Vienne. Mais il s'agit de savoir si la dérogation vaut seulement pour le cas où les normes sont expresses et font partie de l'acte, ou bien si l'article en question a voulu se référer à toute norme adoptée à cet égard par l'Organisation et, par conséquent, également à la pratique interprétative émanant des organes de celle-ci. Cette dernière interprétation paraît préférable, surtout en considération du fait que la valeur de l'acte constitutif ne s'exprime pas simplement par son entrée en vigueur, mais s'affirme graduellement à travers la pratique de ses organes, dans la mesure où ceux-ci sont compétents à interpréter les clauses de l'acte lui-même (10).

Elle est en outre conforme à l'idée de la constitution matérielle de l'Organisation, qui ne s'accomplit pas subitement, mais au fur et à mesure de son évolution. Or, à cette évolution ne peuvent pas contribuer les normes de droit commun sur les traités, qui concernent essentiellement l'aspect formel de l'acte, mais plutôt celles que l'Organisation, au moyen d'accords successifs qui se réalisent

(10) En ce sens, explicitement, Dehaussy, « Le problème de la classification des traités et le projet de convention établi par la Commission du droit international des Nations Unies », in *Etudes Guggenheim*, Genève, 1968, p. 318, qui se réfère aux « résolutions interprétatives réglementaires » des organes de l'Organisation.

Plus prudente l'évaluation de Capotorti, *Studio introduttivo alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, qui admet qu'il y ait également des règles non écrites de l'Organisation.

en son sein, tend à promouvoir parmi les Etats membres. Il s'agit de manifestations de volonté qui vont bien au-delà de celle qui peut être la pratique interprétative des organes, celle-ci ne pouvant évidemment s'exercer que dans le cadre de l'acte institutif originaire.

En concluant sur ce point, il semble évident que la qualification des actes institutifs d'Organisations internationales ne peut pas dépendre uniquement du fait que les normes communes sur les traités, bien qu'avec de possibles dérogations, leur soient applicables. Pour pouvoir les caractériser avec une approximation suffisante, il est en effet nécessaire de voir comment ces actes se présentent en réalité, sans avoir la prétention de les ramener à une catégorie uniforme, car leur variété est telle, et les circonstances au vu desquelles ils ont été conclus sont si différentes, qu'il est impossible de les assujettir à des critères communs et de soutenir que des règles déterminées leur sont dans tous les cas applicables (11).

6. Un premier caractère que l'on retrouve normalement dans les actes institutifs est celui de leur durée illimitée dans le temps, qui peut être interprétée comme perpétuité ou, tout au moins, comme l'expression de la volonté des Parties de ne pas fixer de limite à la durée des engagements pris au moyen de l'acte.

La circonstance que les accords instituant des Organisations internationales soient de durée illimitée ne se rattache pas seulement à une détermination particulière des Parties contractantes qui, pour des raisons qui peuvent sembler évidentes, se sont abstenues de fixer une limite à la durée des engagements pris au moyen de l'accord, mais est l'expression d'un caractère essentiel de l'acte qui crée une nouvelle Organisation (12).

Dans les accords internationaux normaux la fixation d'un terme correspond à la pratique la plus courante, puisque les Etats, lorsqu'ils stipulent des accords bilatéraux, sont en général peu favorables à s'engager pour une durée indéterminée (13). Le schéma

(11) Rosenne, *op. cit.*, p. 84, souligne fermement cette exigence.

(12) Ce caractère a acquis une importance toute particulière avec la création des Communautés européennes. Toutefois, déjà avant on attribuait à certains accords un caractère perpétuel : cf. les exemples cités par Rousseau, *Principes généraux du droit international public*, Paris, 1944, p. 586, ainsi que par Leca, *Les techniques de révision des conventions internationales*, Paris, 1961, p. 15.

(13) En effet, en règle générale on ne peut admettre qu'un accord international ait un caractère perpétuel. La doctrine se prononce en ce sens. Voir, entre autres : McNair, « La terminaison et la dissolution des traités », in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1928, II, pp. 467 et s. ; Giraud, « Modification et terminaison des traités collectifs », in *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 49 (1961), pp. 73 et s. ; Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, 1963, p. 156 ; Bentivoglio, « Commento all' art. 240 », in *Commentario al Trattato C.E.E.*, Milano, 1965, III, p. 1741.

typique de la clause temporelle utilisée à cet effet est celui qui prévoit la reconduction tacite de l'accord pour des périodes de même durée que la période initiale, sauf exercice de la faculté de dénonciation, telle que réglée par l'accord lui-même. Ceci en raison du fait que normalement, même dans les accords qui prévoient une exécution continue, l'objet et les objectifs visés peuvent varier dans le temps, et que les situations politiques au vu desquelles ils ont été conclus peuvent subir des modifications.

↳ Dans les accords instituant des Organisations internationales, les objectifs poursuivis non seulement ont un caractère de continuité, mais ne peuvent souvent être atteints qu'au moyen d'une action commune exercée pour un temps indéfini. Il en est ainsi pour les Organisations ayant des finalités sociales ou économiques générales, de même que pour celles poursuivant des finalités permanentes dans le domaine de la sécurité et de la recherche scientifique. Par exemple, on pourrait mal imaginer que la constitution de l'U.N.E.S.C.O. ait une durée limitée dans le temps, du moment que l'éducation, la science et la culture sont des exigences fondamentales de la société contemporaine qui ne peuvent être promues et sauvegardées que par des activités se prolongeant indéfiniment. Naturellement, les modalités selon lesquelles ces finalités peuvent être poursuivies peuvent varier avec le temps, ce qui explique que l'on doive parfois procéder à des adaptations de ces actes constitutifs par la procédure de la révision.

En laissant de côté, pour le moment, le problème de la révision, il est opportun de constater que la durée indéfinie de ces actes correspond à une exigence primordiale, que je n'hésite pas à définir constitutionnelle, en ce sens qu'elle est nécessairement inhérente à l'acte institutif.

Cette constatation mène spontanément à établir un parallélisme entre la constitution d'une Organisation internationale et celle de l'Etat. Les constitutions nationales sont conçues dans une perspective de permanence et ne se posent aucune limite de durée. Les motifs en sont tellement évidents qu'il est inutile de les exposer.

Par ailleurs, parmi les similitudes que présente l'acte institutif d'une Organisation internationale par rapport à une constitution étatique, il en est une qui mérite d'être particulièrement soulignée : ledit acte ne se présente pas seulement comme l'ensemble des normes fondamentales qui régissent un ordre juridique, mais il est lui-même un système juridique *in nuce*, puisqu'il constitue la base sur laquelle s'érigera graduellement l'ordre juridique de l'Organisation. La structure de celle-ci est en effet préétablie par la constitution, de sorte que l'Organisation ne pourrait se parfaire

avec le temps et atteindre le degré d'expansion dont elle est susceptible si sa base même pouvait être mise en discussion ou éventuellement modifiée à l'expiration d'un délai déterminé. Ceci posé, il semble que l'on doive considérer comme étant simplement partielles certaines conclusions que l'on tire de la clause expresse qui est parfois insérée dans l'acte institutif et qui établit sa durée illimitée. On dit en effet qu'une telle clause consacre solennellement l'intention des Parties de se soumettre aux obligations découlant de l'acte institutif, ainsi que leur volonté de remplir intégralement et de façon continue ces obligations, afin d'atteindre les buts fixés lors de la création de l'Organisation (14). En réalité, ceci découle obligatoirement de tout accord international, même s'il n'a pas le caractère d'un acte institutif et s'il n'est pas assorti d'une clause, explicite ou implicite, de durée illimitée. On ne peut guère attribuer plus de valeur à l'interprétation selon laquelle la clause en question signifierait que l'on peut appliquer à l'acte institutif toutes les causes d'extinction prévues par le droit international général, à l'exclusion de celles qu'on pourrait déduire du texte même de l'acte (15).

On pourrait suivre ici le raisonnement contraire, basé justement sur le droit international général, tel que repris dans un des articles de principe de la convention de Vienne sur le droit des traités, l'article 5. Celui-ci reconnaît, en effet, que les actes institutifs d'Organisations internationales peuvent établir des règles particulières différentes ou dérogatoires par rapport à celles de la convention. Or, la clause sur la durée illimitée de l'Organisation est justement une de ces règles particulières, son contenu et son efficacité découlant de sa comparaison avec les normes de la convention qui concernent l'extinction et l'efficacité dans le temps des accords internationaux.

Le principe que la convention de Vienne pose à la base de la réglementation concernant l'extinction des traités est celui selon lequel les traités viennent à extinction conformément à leurs dispo-

(14) Ainsi Bentivoglio, *Commento all'art. 240*, cité, p. 1742.

(15) Bentivoglio, *op. cit.*, p. 1742, est donc d'avis que les causes normales d'extinction sont applicables également aux actes constitutifs d'Organisations internationales et, par conséquent, aussi au traité C.E.E., et soutient que celui-ci est susceptible d'abrogation, d'extinction par application de la clause *rebus sic stantibus*, de révision même en dehors de la procédure prévue par le traité lui-même.

Par ailleurs, à part le cas de l'abrogation, qui pourrait intervenir au cas où les Parties Contractantes elles-mêmes stipuleraient un nouvel accord tendant à l'extinction, totale ou partielle du traité, il ne paraît pas possible que l'on invoque à son encontre le changement fondamental des circonstances de base, ni même qu'on lui applique une révision différente de celle qu'il prévoit.

sitions. Or, dans le cas des actes institutifs, non seulement ceux-ci ne prévoient pas leur extinction, mais ils établissent, au contraire, leur durée illimitée, de sorte que l'extinction ne peut découler que d'un accord explicite et unanime qui annule également la clause en question.

La première conséquence que l'on peut tirer du caractère de la durée illimitée de l'acte est donc celle d'après laquelle les Etats membres ne peuvent pas dénoncer unilatéralement ledit acte. En d'autres termes, ils ne peuvent pas, par leur seule volonté, perdre la qualité de membre de l'Organisation en se retirant.

Naturellement, le problème ne se pose que pour les Organisations dont les statuts ne contiennent pas de clauses prévoyant, sous des conditions déterminées et dans le respect de certains délais, la faculté de retrait (16).

7. Si l'on considère donc un acte institutif du type susindiqué — caractérisé par sa durée illimitée et, par conséquent, par l'impossibilité pour les Parties de le dénoncer aux fins d'un retrait — on doit conclure que les Etats membres ne peuvent cesser d'appartenir à l'Organisation, à moins que celle-ci ne déclare d'attribuer pleine efficacité à la volonté de se retirer manifestée unilatéralement par un Etat. Ainsi, le principe selon lequel, dans le silence de l'acte, vaut le *favor libertatis*, devient inopérant et inapplicable. Par contre, dès lors que l'Organisation, dûment constituée, accueille les membres dans sa structure institutionnelle, de sorte qu'ils participent aux objectifs permanents, ou tout au moins non limités dans le temps, qu'elle se propose, elle ne peut ignorer la position prise, explicitement ou implicitement, par l'Etat membre qui montre de ne pas vouloir continuer à remplir les obligations qui lui incombent en tant que membre.

(16) Cette circonstance peut donner lieu à deux interprétations différentes : ou bien qu'on ait voulu expressément interdire le retrait, ou bien que celui-ci ne soit pas admissible, en raison du caractère particulier de l'Organisation.

Les différentes implications des deux thèses susdites ont fait l'objet d'études dont les conclusions ne sont pas toujours concordantes : cf. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1956, p. 178 ; Feinberg, « Unilateral withdrawal from an international organization », in *British Yearbook of international law*, 1963, pp. 19 et s. Ce problème a acquis une importance particulière dans le cadre des Nations Unies, dont le statut ne contient aucune clause concernant le retrait, ainsi, d'ailleurs, que la presque totalité des actes constitutifs d'Organisations internationales.

Lesguillons, *L'application d'un traité-fondation*, cité, p. 91, en posant le problème par rapport aux traités institutifs des Communautés européennes, conclut que « le droit de retrait est tout à fait incompatible avec un caractère essentiel du traité-fondation d'intégration », puisque l'Etat, en l'exerçant, méconnaîtrait les droits acquis par les particuliers dans la sphère constitutionnelle créée par le traité.

En d'autres termes, dès lors qu'un Etat accepte de devenir membre de l'Organisation, il n'a plus la faculté d'autodétermination, si ce n'est dans le respect des engagements pris. Le lien d'association qui rend applicable à cet Etat les normes particulières de l'ordre de l'Organisation ne peut être éliminé à la discrétion de l'Etat lui-même. C'est en cela que réside la raison pour laquelle on s'éloigne des principes du droit international général qui régissent la dénonciation des accords multilatéraux. C'est pourquoi il faut parvenir à la conclusion, déjà mise en évidence par Kelsen au sujet des Nations Unies, selon laquelle un Etat ne peut dénoncer un traité de durée indéterminée en l'absence d'une clause prévoyant le retrait unilatéral. Ceci vaut également dans les cas où l'on peut invoquer la clause *rebus sic stantibus*, étant donné que celle-ci ne peut avoir d'effets immédiats, la constatation du changement intervenu dans les circonstances devant être faite par un juge (17).

La durée illimitée de la constitution d'une Organisation internationale expose l'acte à toutes les conséquences et à tous les facteurs d'érosion qui s'accompagnent précisément au long laps de temps pendant lequel l'acte est destiné à être appliqué. Il est ainsi plus sujet qu'un accord de durée déterminée à la nécessité de s'adapter à l'évolution des circonstances.

Ceci explique pourquoi les actes institutifs contiennent des clauses de révision prévoyant une procédure qui se distingue de celle normalement suivie pour l'adaptation des accords multilatéraux, et qui présente des particularités qui lui sont propres. En effet, tandis que la conception selon laquelle tout accord multilatéral tient à la volonté des Parties suppose, pour la modification de l'accord, le consentement de tous les participants, manifesté lors de la révision, en ce qui concerne les Organisations internationales à structure complexe la révision s'opère dans le système de l'acte institutif et conformément aux règles établies à cette fin dans l'acte lui-même ou à des critères qui se sont affirmés à travers la pratique.

(17) Ainsi Kelsen, *The law of the United Nations*, London, 1951, p. 127, dont l'opinion a été largement suivie : voir Gentile, « Il recesso dalle Nazioni Unite », in *Comunità internazionale*, 1951, p. 469 ; Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, cité, p. 397 ; Socini, *L'appartenenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite*, Firenze, 1951, p. 143 ; Scerni, « Aspetti giuridici del ritiro dalle Nazioni Unite », in *Comunità internazionale*, 1965, p. 232 ; Monaco, *Lezioni di organizzazione internazionale*, I, Torino, 1965, p. 214 ; Livingstone, « Withdrawal from the United Nations », in *International and comparative law quarterly*, 1965, p. 640 ; Leanza Lauria, « Il recesso dall'Organizzazione delle Nazioni Unite : il caso dell'Indonesia », in *Diritto internazionale*, 1966, p. 165.

8. Le fait qu'on puisse constater, dans la sphère des Organisations internationales, l'existence de différentes procédures pour la révision de l'acte institutif et des actes de portée équivalente ne permet pas de parvenir à des résultats valables pour tous les cas et, par conséquent, d'indiquer la procédure qui s'applique dans l'Organisation comme étant un caractère distinctif de l'acte ou des actes constitutifs.

Comme cela a été justement souligné (18), il importe surtout d'observer que la procédure qui s'est actuellement affirmée se détache toujours davantage de la conception conventionnelle, pour devenir unilatérale, c'est-à-dire émanant de l'Organisation et non conditionnée, dans son initiative et son développement, par la volonté des Etats membres.

Partant, lorsque l'opportunité de réviser l'acte institutif se manifeste, c'est un organe permanent déterminé de l'Organisation qui y procède, et sa décision produit des effets juridiques, sans que soit ultérieurement requis le consentement des Etats membres, exprimé par une déclaration explicite. On en trouve des exemples dans l'ordre de la F.A.O. et dans celui de l'Organisation météorologique mondiale. Dans d'autres cas, comme celui de l'Union postale universelle, la révision se fait en vertu d'une décision des membres de l'Organisation réunis dans un organe *ad hoc*, le Congrès.

Ces systèmes, qui ont une importance fondamentale dans l'évolution de la procédure de révision, en ce qu'ils en font un phénomène propre de l'Organisation, sont utilisés plus fréquemment et avec des justifications plus évidentes pour l'adaptation des instruments techniques émanant de l'Organisation. Dans ce cas, c'est généralement la procédure de la révision unilatérale qui est utilisée.

Ceci posé, on peut facilement comprendre pourquoi les systèmes de révision de certains traités présentant des aspects tout à fait particuliers, en ce qu'ils ont fondé des Organisations internationales d'intégration et non de simple coopération, telles que les Communautés européennes, attribuent une importance encore plus grande à l'intervention des organes statutaires dans la procédure de révision. Il semble ainsi que, dans certaines Organisations, soient admises seulement les procédures de révision prévues par l'acte

(18) Cf. Rousseau, *Droit international public*, I, Paris, 1970, p. 234, qui décrit, clairement et pertinemment, les diverses modalités de mise en œuvre de la révision.

Pour un examen méticuleux des différents cas d'espèce, portant particulièrement sur les caractères distinctifs de la révision par rapport à l'amendement des actes constitutifs d'Organisations internationales, voir Guarino (G.C.), *La revisione dei trattati*, Napoli, 1971, p. 168 et s.

institutif, et non pas également celles conformes aux principes du droit international général. On ne pourrait parvenir à la conclusion contraire que si l'on estimait que les traités instituant les Communautés européennes ne sont que des accords normaux entre les Etats membres. S'il en était ainsi, il faudrait rechercher uniquement dans le droit international général les règles auxquelles est soumise leur modification (19).

Toutefois s'opposent à cette conception aussi bien les résultats auxquels on est jusqu'ici parvenus quant aux caractères particuliers des traités qui, en général, créent des Organisations internationales spécifiques, que la réglementation prévue par les articles 236 du traité C.E.E. et 204 du traité Euratom (20).

A l'appui de ce qui précède on peut rappeler que lorsqu'on a voulu modifier les traités communautaires, on a procédé sur la base des articles 96 du traité C.E.C.A., 236 du traité C.E.E. (21) et 204 du traité C.E.E.A. C'est ainsi que l'on a adopté le traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (Bruxelles, 8 avril 1965) et le traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité susdit (Bruxelles, 22 avril 1970).

Ceci démontre que la permanence et la stabilité de l'acte institutif sont sauvegardées, du moins en partie, par le caractère exclusif des procédures de révision qui sont prévues par l'acte lui-même. On peut déduire de cela un autre caractère distinctif des actes constitutifs d'Organisations internationales.

(19) En ce sens Bentivoglio, « Commento all'art. 236 », in *Commentario al Trattato C.E.E.*, III, p. 1715, où figurent également des citations de la doctrine conforme.

(20) Dans le sens de la thèse soutenue dans le texte, voir Van der Goes van Naters, « La révision des traités supranationaux », in *Varia juris gentium en l'honneur de J.P.A. François*, Leiden, 1959, p. 124 ; Lambers, « Les clauses de révision des traités instituant les Communautés européennes », in *Annuaire français de droit international*, 1961, p. 603 ; Von der Groeben-Boeck, *Kommentar zum E.W.G. Vertrag*, Baden-Baden - Bonn, 1958, II, p. 454 ; Catalano, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Milano, 1962, p. 504.

(21) Il est opportun d'avoir sous les yeux le texte de cet article :

« Le gouvernement de tout Etat membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité.

« Si le Conseil, après avoir consulté l'Assemblée et le cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité.

« Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. »

9. Si les éléments que nous avons examinés jusqu'ici se rapportent à l'acte institutif lui-même, et, par conséquent, ont trait à son aspect statique, un autre élément concerne la mise en vigueur de l'acte et son application continue.

A cet égard il faut avant tout remarquer que, tandis que les accords internationaux normaux s'appliquent par effet d'un acte d'exécution intervenant, en général, pendant la période, assez limitée, de validité de l'accord, et émanant des sujets mêmes de l'accord, il en est autrement en ce qui concerne les Organisations internationales. Les constitutions de celles-ci donnent lieu à une série indéfinie d'actes d'exécution continue, pris dans un cadre plus vaste que celui concernant l'exécution d'un accord international normal. Celle-ci se vérifie généralement par l'effet de comportements et d'actes qui sont propres des Etats contractants. Par contre, dans le cadre d'une Organisation internationale, les organes mêmes de celle-ci sont également tenus au respect des normes de l'acte institutif et soumis aux obligations découlant de son exécution. On peut même dire que l'exécution de l'acte et de ses objectifs est avant tout l'œuvre desdits organes. Or, il est bien connu que l'on ne peut donner exécution à une norme sans l'avoir préalablement interprétée, de sorte qu'il est nécessaire d'établir en premier lieu une pratique interprétative uniforme de l'acte institutif de la part des organes en question, tant pour le comportement qu'ils doivent suivre en tant que tels, que pour les évaluations qu'ils doivent effectuer vis-à-vis des Etats membres.

Mais parfois il ne suffit pas que les organes s'inspirent de critères généraux et stables dans l'interprétation continue de l'acte, en établissant ainsi une pratique, car des divergences d'interprétation peuvent surgir entre l'Organisation et ses membres, ou entre les membres eux-mêmes, et alors on passe du plan de l'interprétation aux fins d'exécution ou d'administration, à celui de l'interprétation divergente entre des sujets différents de droit international.

Dans les accords multilatéraux normaux, et même dans certaines constitutions d'Organisations internationales, les questions d'interprétation se rangent parmi celles ayant trait aux controverses entre les Etats membres et sont en général dévolues à la Cour internationale de Justice, à moins que les Parties ne préfèrent se valoir d'un autre moyen de solution.

Par ailleurs, dans certains actes institutifs, et plus particulièrement dans ceux d'Organisations économiques ou techniques, un système semble s'affirmer, en vertu duquel les questions d'interprétation restent du ressort de l'Organisation, en ce sens qu'elles

sont soumises au jugement de certains organes de celle-ci, soit dans un degré unique de juridiction, soit encore avec la garantie d'un deuxième ressort (22).

Ce système présente le grand avantage que l'évaluation en la matière n'est pas dévolue à un organe occasionnel, tel qu'un collège arbitral ou même un organe permanent, comme la Cour internationale de Justice, qui, bien qu'étant très ouverte et sensible aux problèmes juridiques des Organisations internationales, n'en est pas moins un organe de compétence générale qui n'est pas étroitement lié au système de l'Organisation.

Dans les Organisations caractérisées par un système institutionnel plus évolué, et, typiquement, dans les Communautés européennes, le processus de centralisation du contentieux interprétatif est encore plus accentué, puisque l'interprétation de l'acte institutif et des actes de portée équivalente est exclusivement dévolue à l'organe juridictionnel propre de l'Organisation. Ce système représente une innovation par rapport à ceux précédemment suivis par d'autres Organisations internationales, même les plus évoluées. Si l'on considère les dispositions du traité C.E.E., l'on constate qu'elles opèrent une distinction parmi les hypothèses d'interprétation, selon qu'elles concernent les Etats membres en tant que tels, ou, en général, les sujets de droit communautaire (Etats membres, organes communautaires, personnes physiques et morales des Etats membres). Dans le premier cas la Cour de Justice est compétente à juger (art. 170) toute controverse de caractère international surgissant lorsqu'un Etat membre reproche à un autre Etat membre d'avoir violé les normes du traité : il est évident que la constatation de l'éventuelle violation suppose nécessairement l'interprétation préalable de la norme en question.

10. Le deuxième cas se réfère à une exigence qui, quoique pleinement fondée, n'a pas pu être reconnue avant la création des Organisations communautaires, en tant qu'organes d'intégration juridique. Par rapport à tout accord multilatéral et, par conséquent, également aux actes institutifs d'Organisations internationales, le juge national peut procéder à l'interprétation des normes qu'ils contiennent, puisque, ces actes étant reçus dans l'ordre interne, ils s'assimilent aux normes internes vis-à-vis desquelles

(22) Voir, sur l'ensemble de la matière, Hexner, « Interpretation by public international organizations of their basic instruments », in *American Journal of int. law*, 1959, pp. 331 et s. ; Mann, « The interpretation of the constitutions of international financial organizations », in *British Yearbook of int. law*, XLIII (1968-69), pp. 1 et s.

le juge national est, en principe, compétent. Mais une telle variété d'organes procédant à l'interprétation risque d'avoir pour résultat des divergences dans l'évaluation d'une même norme, d'un système juridique national à un autre, divergences dues également aux différentes méthodes d'interprétation en vigueur dans les divers ordres juridiques internes. Puisque les Communautés européennes ont un juge, la Cour de Justice, qui est également compétente à connaître des controverses auxquelles sont parties des ressortissants des Etats membres, dès lors qu'elles touchent aux droits et aux devoirs découlant des Communautés, il a été possible de prévoir un contentieux unitaire de l'interprétation, confié à la Cour même, laquelle peut être saisie à titre préjudiciel, sous certaines conditions, par le juge national devant lequel la question d'interprétation s'est posée (art. 177). Par ce système les normes des traités, c'est-à-dire des actes institutifs, sont garanties par l'unicité, la concentration et l'uniformité de l'interprétation, de sorte que ces actes sont caractérisés également sous l'aspect des exigences et des modalités d'interprétation.

Un autre aspect particulier ayant trait à l'interprétation des actes institutifs mérite d'être signalé : il ne concerne pas l'organe qui y procède et l'uniformité qui en découle, mais la méthode qu'il faut suivre pour effectuer l'interprétation (23). En présence d'un acte instituant une Organisation internationale, l'interprète devrait suivre des méthodes d'interprétation particulières, car, comme nous l'avons souligné, il s'agit de concilier l'origine conventionnelle de l'Organisation avec sa vocation irrésistiblement institutionnelle. Il en découle qu'en tout cas doit prévaloir la méthode tendant à rattacher l'interprétation aux buts, à l'objet, aux finalités permanentes et parfois transcendantes de l'Organisation. En d'autres termes, le concept d'intégration qui est à la base de la construction communautaire devrait inspirer également l'œuvre de l'interprète, en ce sens que toutes les dispositions de l'acte institutif forment un ensemble dont les éléments sont logiquement coordonnés et doivent par conséquent être évalués dans un sens unitaire (24).

Enfin, un dernier ordre de considérations pourrait contribuer à identifier d'une manière plus précise la physionomie des actes

(23) A ce sujet, je renvoie aux textes, tout à fait éclaircissants, de Ch. De Visscher, « L'interprétation judiciaire des traités d'Organisation internationale », in *Rivista di diritto internazionale*, 1958, pp. 177 et s. ; *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, 1963, pp. 153 et s.

(24) Ch. De Visscher, *Problèmes...*, cité, p. 156.

institutifs d'Organisations internationales : elles se réfèrent aux rapports entre l'acte constitutif et les accords internationaux, concernant les matières visées par cet acte, dont sont destinataires les Etats membres au moment de l'entrée en vigueur de l'acte même, ainsi qu'aux obligations conventionnelles qu'assument ensuite les membres de l'Organisation.

Si l'on devait considérer l'acte institutif comme un pur et simple accord international, on devrait résoudre ces questions d'après les principes généraux qui règlent la succession dans le temps des obligations conventionnelles et la compatibilité réciproque des normes ayant un contenu contradictoire. Nous savons qu'à cet égard une certaine marge est laissée à la confrontation entre les normes générales et les normes particulières, de sorte que la solution ne se base pas seulement sur les principes relatifs à l'efficacité temporelle des normes.

Mais bien des exemples, importants et significatifs, montrent que l'on tend parfois à attribuer à une constitution déterminée d'organisation internationale une valeur et une efficacité supérieures à celles qui appartiennent aux accords internationaux communs.

L'exemple le plus remarquable est donné par l'article 20 du Pacte de la Société des Nations, qui, à son premier alinéa, établit le principe de l'abrogation de toute obligation incompatible avec le Pacte et de la prohibition d'assumer de telles obligations dans l'avenir, et, à son deuxième alinéa, impose aux Etats membres d'adopter les dispositions nécessaires pour se libérer de telles obligations.

Bien que l'on ne puisse pas comparer le Pacte de la Société des Nations avec l'acte institutif que nous citerons par la suite, on doit au moins déduire de l'article 20 précité l'intention des constituteurs de mettre le Pacte sur un plan plus élevé que celui des accords et des obligations que l'on souscrit normalement.

Le Statut des Nations Unies contient une norme plus simple, qui ne coïncide pas exactement avec celle dudit Pacte, mais qui est très explicite dans le sens d'affirmer la primauté de la Charte par rapport aux autres accords internationaux. En effet, l'article 103 dispose qu'en cas de contraste entre les obligations incombant aux membres des Nations Unies en vertu du Statut et celles qui leur sont imposées par tout autre accord international, ce sont les premières qui prévalent.

Cet article a donné lieu à des interprétations pas toujours concordantes (25), mais il revêt néanmoins une valeur de principe, car il donne une qualification particulière au Statut et aux obligations qui en découlent pour les Etats membres. Parmi les différentes justifications qu'on a données de ce principe, il faut souligner celle qui semble correspondre davantage aux critères qui sont à l'origine de notre raisonnement, à savoir que le Statut remplit, dans l'ordre des Nations Unies, une fonction analogue à celle qui est attribuée aux constitutions des ordres internes (26).

(25) Voir surtout Kelsen, *The Law of the United Nations*, London, 1951, pp. 111 et s.

(26) Cf. Cadoux, « La supériorité du droit des Nations Unies sur le droit des Etats membres », in *Rev. gén. de droit int. public*, 1959, p. 655, qui voit dans la Charte un document de caractère constitutionnel, en affirmant : « de par la volonté des Etats signataires la Charte est placée au sommet de l'ordonnement juridique ; elle est la norme fondamentale à laquelle sont soumises toutes les autres règles de droit, conventionnelles ou législatives ».