

# LA NOTION DE FONCTION DANS LA THÉORIE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE

par

Michel VIRALLY

---

L'extraordinaire foisonnement depuis 1945 des organisations inter-étatiques, ou (pour employer une terminologie consacrée, bien que discutable) intergouvernementales, la diversification sans cesse plus poussée de leurs activités et de leurs cadres d'action, la complexité croissante de leurs structures, rendent plus nécessaire et plus urgente que jamais l'élaboration d'une théorie de l'Organisation internationale (1). Malgré d'importants travaux, celle-ci reste encore assez embryonnaire et on peut se demander à quelle discipline il reviendra de la formuler.

Parce que toute Organisation internationale est premièrement une institution juridique, établie par un acte juridique et gouvernée par des règles de droit qui soumettent à leur contrainte aussi bien le fonctionnement des organes que le jeu des acteurs, la science juridique a de bons titres à faire valoir pour s'instituer maître d'œuvre. Elle ne saurait, cependant, s'avancer dans cette voie en ignorant les besoins et les prétentions des disciplines voisines. Institution juridique, l'Organisation internationale est tout autant un phénomène social, inscrit dans une histoire qui lui est propre au sein de l'histoire générale des rapports internationaux. Ce que le juriste nomme « les faits », c'est-à-dire la réalité sociologique, historique, politique, économique, humaine soumise au droit, ne peut être oublié par lui lorsqu'il tente d'analyser une institution internationale particulière ou de construire une théorie de l'Organisation internationale. Les exigences d'une saine méthode juridique lui imposent, au contraire, d'y porter la plus grande attention et il ne saurait le faire, dans l'état actuel de développement

(1) Cf. M. Virally, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1973, pp. 24 et s.

des sciences sociales, sans tenir compte de ce que ces sciences ont à lui enseigner : pour le juriste plus que pour tout autre spécialiste, l'étude des Organisations internationales présente nécessairement un caractère inter-disciplinaire.

Il en va d'autant plus ainsi que l'Organisation internationale est toujours établie en vue de l'action et comme un instrument d'action, ce qui ne peut être éludé dans l'analyse de son fonctionnement. A côté des règles, il y a leur application, c'est-à-dire le comportement concret observé par les acteurs. Le processus de décision, par exemple, ne peut être examiné sous le seul angle des règles de procédure, car la véritable signification de ces règles dépend de la configuration des forces politiques qui les utilisent ou se heurtent à elles et du jeu des acteurs — de ce que le juriste connaît sous le nom de « pratique ». Celui-ci ne peut pas davantage se désintéresser de l'efficacité des règles qu'il énonce, c'est-à-dire du respect (ou des violations) dont elles sont l'objet et des rapports qui s'établissent entre les fins prescrites par le droit et les fins effectivement poursuivies dans « la pratique », même si l'évaluation des résultats atteints en fait relève d'autres disciplines.

Si les remarques qui précèdent sont justes, il en résulte que le juriste qui s'aventure à théoriser sur l'Organisation internationale doit avoir le souci de proposer un schéma utilisable par les autres disciplines intéressées par le même objet d'étude, ou, tout au moins, adaptable à leurs besoins propres. Cette exigence s'applique, en premier lieu, au choix du concept central autour duquel la théorie pourra s'édifier et qui lui assurera sa cohérence et son unité.

L'objet de la présente étude est de déterminer quel pourrait être ce concept et d'énoncer très brièvement les titres de la notion de fonction à être choisie comme base de la théorie de l'Organisation internationale, spécialement au point de vue du juriste. Ce sera aux spécialistes des autres disciplines intéressées par cette théorie de dire si, dans leurs perspectives propres, ce choix mérite d'être ratifié.

#### I. — LA NATURE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE ET LA NOTION DE FONCTION

Par définition (quisque nous avons écarté les organisations « non gouvernementales »), toute Organisation internationale se présente — au moins initialement — comme une association d'Etats.

Au stade actuel du développement des sociétés politiques, l'institution étatique a la responsabilité de satisfaire directement ou indirectement l'ensemble des besoins collectifs du groupe social sur lequel elle est établie, depuis les plus anciens et les plus élémentaires, comme ceux d'ordre et de sécurité, jusqu'aux plus récents et aux plus « sophistiqués », tels que la fourniture d'informations et de spectacles à domicile par les canaux de la télévision. Cela signifie que l'Etat se saisit de n'importe quel besoin social réclamant son intervention, ou dont il juge qu'il doit s'occuper. Il est en mesure de jouer ce rôle grâce à l'appareil administratif et militaire à partir duquel il s'est constitué, qui garantit le respect des pouvoirs qu'il s'est attribués et lui permet d'affirmer son autorité sur le territoire inclus à l'intérieur de ses frontières et sur les populations qui l'habitent.

L'Organisation internationale est d'une nature toute différente. Elle se réduit à un simple appareil d'organes superposé aux Etats et en relation directe seulement avec d'autres appareils d'organes, en l'espèce ceux des Etats, sauf exception. Elle n'a à répondre qu'à des besoins spécifiques, communs aux Etats membres et non entièrement satisfaits par l'action individuelle de chacun d'eux. Il n'en résulte pas nécessairement que la contribution de l'Organisation internationale à la satisfaction des besoins sociaux réels n'est que marginale ; elle reste, dans des circonstances normales, simplement additionnelle, ou complémentaire. Son importance effective dépend, en dernière analyse, du degré de capacité — ou d'incapacité — manifesté par l'Etat pour faire face avec ses seules ressources (y compris celles qu'il tire de ses rapports avec l'extérieur en dehors de tout cadre institutionnel) aux tâches que lui imposent les circonstances.

Précisément, en raison notamment des bouleversements consécutifs à la révolution scientifique et technique du xx<sup>e</sup> siècle, les Etats se sont trouvés confrontés à des problèmes (à commencer par celui de la sécurité) que leur propre appareil administratif et militaire ne leur permettait plus de résoudre de façon satisfaisante sur une base individuelle. La prise de conscience de cette situation et des remèdes que la coopération internationale institutionnalisée pouvait y apporter, de même que l'apprentissage des méthodes de cette coopération, ont été relativement lents. Leur brusque accélération par l'expérience de la deuxième guerre mondiale a provoqué la multiplication des Organisations internationales depuis une trentaine d'années et les fait essaimer actuellement dans tous les secteurs des activités sociales. Il reste vrai, cependant, que l'insuffisance de l'institution étatique n'apparaît pas partout de la

même façon. Elle dépend d'abord de la nature de l'activité en cause — ce pourquoi la coopération internationale est très inégalement développée suivant les secteurs considérés. Elle est fonction aussi des ressources dont disposent les Etats individuellement et, avant tout, de leur degré de développement, ce qui explique les différences d'attitude très marquées des pays en voie de développement et des pays industrialisés devant les Organisations internationales, dont les uns et les autres n'attendent pas les mêmes services. La capacité reconquise par certains Etats — les plus puissants — de satisfaire leurs besoins les plus pressants sur le plan de la sécurité et des échanges économiques par les moyens de l'action unilatérale et de la diplomatie bilatérale, grâce à la détente, a eu aussi pour conséquence immédiate de réduire le rôle et les possibilités d'action des Organisations mondiales.

La place occupée par les Organisations internationales parmi les organisations politiques explique également leur multiplicité et, surtout, leur extraordinaire diversité, aussi bien au point de vue de la nature et de l'étendue de leurs activités qu'à celui de la nature et de l'étendue des groupements d'Etats qu'elles réalisent — avec toute les conséquences qui en découlent au plan des structures organiques. Ce polymorphisme fait contraste avec la relative unité de style de l'Etat qui, en dépit de formidables différences de puissance, de volume et de régime politique, ne connaît que deux modèles structurels, par rapport auxquels se situent tous les Etats connus : le modèle unitaire et le modèle fédéral.

Pour rendre compte de tous ces caractères spécifiques de l'Organisation internationale, une seule notion paraît s'imposer : celle de fonction. Elle permet, à la fois, de déterminer le rôle de chaque organisation par rapport à ses Etats membres (et à la société internationale dans son ensemble) et d'expliquer la variété des Organisations existantes.

La notion de fonction est présente également dans la théorie de l'Etat. C'est un avantage considérable, car ce point commun permet de rattacher plus facilement les deux théories entre elles, autorise les comparaisons nécessaires entre les activités des Etats et celles des Organisations internationales et explique les liaisons qui s'établissent, en fait, entre les unes et les autres. Toutefois, dans la théorie de l'Etat, le concept de fonction est second par rapport à celui de pouvoir, qui a, incontestablement, la première place, alors que, nous le verrons, ce rapport est inversé dans le cas de l'Organisation internationale : première comparaison, très significative, entre les deux institutions.

Le choix du concept de fonction comme base de la théorie de l'Organisation internationale n'entraîne nullement l'adoption des thèses fonctionnalistes. Il est utilisé ici, en effet, de façon neutre. Il fait apparaître le caractère fondamentalement instrumental de toute Organisation internationale, mais n'implique aucune prédiction sur l'évolution des fonctions remplies par les Organisations internationales, ni sur les modifications du système international qui peuvent résulter de leur accomplissement. On ne passe à cette vue prospective propre au fonctionnalisme que par une théorie politique qui utilise le concept de fonction, mais ne lui est en aucune façon inhérente (2).

Comment définir le concept de fonction ? Il peut, semble-t-il être abordé par deux voies opposées et il importe d'écarter d'emblée les risques de confusion tenant à ces différences d'approche.

Pour le juriste, habitué à raisonner en termes de droit et d'obligation, la fonction est tout naturellement conçue en relation avec celui, personne ou organe, à qui l'exercice en sera confié, et, par conséquent, au point de vue subjectif de l'acteur — ou, pour parler plus précisément, du sujet de droit. La fonction se définit ainsi comme une activité spécifique orientée vers la poursuite d'une finalité déterminée et extérieure à celui qui en est chargé.

Pour le sociologue ou le politologue, intéressé surtout par l'observation des phénomènes sociaux, la fonction sera plutôt envisagée en relation avec l'ensemble qu'elle sert, société internationale ou, si l'on préfère, système ou sous-système international. La fonction désigne alors un facteur assurant ou facilitant la conservation du système (ou sous-système) ou son adaptation aux changements internes et externes auxquels il est confronté.

La différence d'accent est nette, mais ne recouvre aucune contradiction. Les deux définitions sont parfaitement compatibles entre elles et même complémentaires. Directement ou indirectement, elles font apparaître trois éléments pour l'analyse de l'Organisation internationale : l'objet de la fonction, sa finalité et le sujet qui en est chargé. Si ces trois éléments se dégagent moins immédiatement de la deuxième définition, beaucoup plus générale et abstraite, ils resurgissent dès que l'on précise que la fonction considérée est celle assurée par une Organisation internationale, c'est-à-dire lorsqu'on réintroduit le sujet.

Ces trois éléments sont étroitement interconnectés, mais surtout par la médiation de la finalité qui confère à la fonction son

(2) M. Virally, *op. cit.*, pp. 345 et s.

dynamisme, tout le reste étant de l'ordre des moyens et des modes. C'est pourtant l'élément qui est abordé avec le plus d'appréhension par le juriste, qui se méfie de ce qu'il peut avoir de vague et d'indéterminé. C'est donc celui qui a peut-être été le moins étudié et sur lequel, en conséquence, nous voudrions insister dans le cadre de cette brève étude, en essayant de préciser la nature de la finalité fonctionnelle des Organisations internationales et en nous interrogeant sur le caractère normatif de cette finalité.

## II. — LA FINALITÉ FONCTIONNELLE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La création d'une Organisation internationale n'est jamais un acte gratuit. Elle n'est pas non plus le résultat d'un processus social spontané et irrésistible. Elle est toujours due à la décision réfléchie d'un certain nombre de gouvernements, convaincus que l'organisation amenée à l'existence par leur volonté est le meilleur instrument dont ils peuvent disposer pour atteindre certains objectifs — ou certains « buts », pour reprendre la terminologie de la Charte des Nations Unies — qu'ils jugent désirables et inaccessibles (ou plus difficilement atteignables) par les moyens de l'action individuelle, même renforcés par toutes les ressources de la diplomatie pure (c'est-à-dire non institutionnelle : diplomatie bilatérale et diplomatie de conférence).

La finalité au service de laquelle une Organisation internationale est établie est donc la raison de sa constitution, de même que la finalité pour laquelle elle travaille (les deux ne se confondent pas toujours) est la raison de l'appui qu'elle reçoit de la part de ses membres.

Ceci souligne, une nouvelle fois, ce que nous avons appelé « la valeur instrumentale » de l'Organisation internationale, par quoi cette dernière s'oppose sur ce plan encore à l'Etat, à propos duquel on pourrait parler de « finalité intégrée » : l'Etat poursuit, lui aussi, une finalité (le bien commun, l'intérêt général, la sécurité et la prospérité de la nation, etc.) qui lui confère sa raison d'être, mais avec laquelle il a fini par s'identifier au point qu'il n'en a plus besoin pour justifier son existence et ses décisions supérieures. Le salut de l'Etat, avec son corollaire la « raison » d'Etat » trop souvent et, sur un mode mineur, le respect dû aux autorités établies, est devenu la valeur suprême, à laquelle tout doit être subordonné.

Ce dogme est attaqué depuis toujours, mais avec plus de force depuis quelques années, par la contestation. Sa solidité n'en a guère été ébranlée.

Comme toute institution, les Organisations internationales tendent, elles aussi, à s'identifier à leur fonction et à affirmer que tout ce qui leur profite — ou leur nuit — profite aussi — ou nuit — à cette fonction. Grâce au ciel, cependant, leur finalité leur reste manifestement extérieure, ce qui compromet cette tentative et les maintient dans la nécessité de se justifier par les services rendus.

Même si elle est décrite en termes généraux dans l'acte constitutif, la finalité d'une Organisation internationale n'est jamais abstraite. Elle se définit toujours par des objectifs très concrets — même s'ils sont lointains — à l'égard desquels les Etats n'ont pas de peine à reconnaître la communauté de leurs intérêts, qu'il s'agisse du maintien de la paix ou de l'utilisation optimale des connaissances météorologiques. D'où la diversité des objets auxquels s'appliquent en fait les fonctions des Organisations (et la multiplicité de ces dernières). Il semble, néanmoins possible, de rattacher toutes ces activités à une même idée et d'identifier une fin que poursuivent toutes les Organisations internationales, quel que soit le secteur particulier dans lequel s'exerce leur activité propre : c'est celle de la coopération internationale. Si l'expression est communément utilisée et se retrouve dans de très nombreuses chartes constitutives, à commencer par celle des Nations Unies, elle est loin d'être claire et on peut se demander si elle correspond à un concept bien défini. On peut s'interroger aussi sur ses relations avec le concept d'intégration, associé, quant à lui, aux Organisations de type communautaire, ou supranational.

### 1. La coopération

D'après Littré, coopérer signifie opérer conjointement avec. La coopération internationale désigne donc, semble-t-il, toute action menée en commun par plusieurs Etats. Dans ce sens, elle déborde très largement l'idée d'Organisation internationale, car il est bien évident que les Etats peuvent mener des actions communes sans recourir à la constitution d'organes internationaux, permanents ou non, et en se soumettant seulement à des règles communes ou en combinant leurs entreprises individuelles sur une base *ad hoc*. Cela n'a d'ailleurs jamais été contesté et ne soulève pas de véritable difficulté. On peut parfaitement admettre, en effet, qu'une Organisation internationale n'est constituée que lorsque les Etats qui sou-

haitent coopérer dans un domaine déterminé constatent que les autres formes de coopération à leur disposition s'avèrent insuffisantes ou inefficaces. Il existe donc toute une série de méthodes de coopération, dont l'Organisation internationale ne représente que la plus perfectionnée.

D'un autre côté, il n'est pas évident que toutes les activités des Organisations internationales relèvent en fait de la coopération ainsi définie. Ceci est beaucoup plus sérieux car c'est la propriété du terme employé pour désigner la fonction de l'Organisation internationale qui se trouve ainsi mise en question. L'usage est tellement bien établi qu'il semble cependant trop tard pour prétendre le renverser. Il convient alors de déterminer avec plus de précision ce que recouvre, assez improprement, l'expression de coopération internationale et qui dépend de la pratique et non de la sémantique. Il semble que cette expression s'étende en réalité à des fonctions dont certaines sont en-deça et d'autres au-delà de la coopération proprement dite et qu'on pourrait désigner par les quatre expressions de : harmonisation, coordination, opérations collectives, opérations institutionnelles.

#### a) *L'harmonisation des politiques et des comportements*

Dans certains cas, l'intervention d'une Organisation internationale n'a pas d'autre finalité que d'assurer, autant que faire se peut, l'harmonisation des politiques et des comportements observés par les Etats individuellement. Dans beaucoup de cas, il s'agit beaucoup plus de prévenir ou de réduire des collisions entre ces politiques et ces comportements que d'instituer une véritable coopération. L'instrument de cette harmonisation est normalement la consultation, permettant aux Etats de s'informer mutuellement de leurs intentions et de leurs intérêts, afin d'éviter les situations conflictuelles qui pourraient résulter des actes qu'ils posent. On peut aller plus loin encore et entamer une véritable négociation afin de rapprocher les points de vue, voire même de parvenir à des actions concertées, qui relèvent déjà de la coopération, au sens strict.

Sur le plan du règlement des différends, c'est-à-dire de l'élimination des situations conflictuelles, les bons offices, mais aussi la conciliation, constituent les moyens propres à rétablir l'harmonie détruite.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur la place qu'occupent les Organisations internationales dans ce processus. L'harmonisation peut toujours être recherchée par les Etats sur une base bilatérale

ou par des rencontres *ad hoc*. Elle peut même faire l'objet d'engagements conventionnels obligeant à des consultations préalablement à certaines décisions. L'Organisation internationale est donc loin d'être indispensable. Il est difficile, cependant, de se passer de ses services lorsque les consultations doivent être menées de façon continue ou régulière, ou même simplement fréquente. Cela devient pratiquement impossible si ces consultations doivent être menées sur une base multilatérale.

Dans ce cas, l'Organisation internationale n'apporte parfois pas beaucoup plus que des facilités aux Etats : un lieu de rencontre, des moyens matériels, une procédure. Il est très fréquent, cependant, qu'elle fasse bien davantage en fournissant des informations réunies sur une base multilatérale et souvent soumises à un examen critique et objectif, en produisant des études préparatoires dégagées de préjugés nationaux et, d'une façon plus générale, en offrant les services d'un élément neutre, non soumis à la pression des intérêts nationaux et susceptible par conséquent de jeter des passerelles entre ceux-ci.

Un pas de plus est franchi, lorsque l'Organisation reçoit le pouvoir de se saisir de certains problèmes ou de certaines situations — notamment de situations conflictuelles — et d'ouvrir un débat à leur sujet : lorsqu'elle dispose, en un mot, de ce qu'on peut nommer « le pouvoir de débattre » (3). On ne sort pas, pour autant, de la fonction d'harmonisation, aussi longtemps qu'aucun autre pouvoir n'est mis en jeu.

#### b) *La coordination des politiques et des comportements*

L'harmonisation se transforme, au contraire, en une véritable coordination, lorsque les Etats ne se contentent pas de prendre en considération les intérêts et les points de vue des autres dans leur propre prise de décision, mais se soumettent à des règles communes dans leurs relations mutuelles (échanges commerciaux, communications internationales, etc.), dans l'utilisation de domaines d'usage commun (océans, espaces atmosphériques, etc.), ou même dans certains secteurs de leurs affaires intérieures (traitement des étrangers, droits de l'homme, politique conjoncturelle, etc.). Le respect de règles communes assure, en effet, l'adaptation des conduites les unes aux autres et leur uniformité face à des situations semblables.

Ici, la coopération peut se manifester à deux niveaux : celui de l'élaboration des normes et à celui de leur contrôle éventuel.

(3) M. Virally, *op. cit.*, pp. 157 et s.

L'élaboration des normes peut être poursuivie par les moyens de la diplomatie classique (négociations bilatérales) ou ceux de la diplomatie de conférence. Une action soutenue dans ce domaine, sur une base multilatérale, est cependant inconcevable sans l'intervention d'une Organisation internationale et, de fait, la fonction normative constitue, sans aucun doute, la plus importante des activités assumées par les Organisations internationales aujourd'hui. Leur rôle exact dans l'exercice de cette fonction dépend évidemment des termes suivant lesquels est divisé le pouvoir de décision entre elles et les Etats. Une très grande variété de situations, souvent très complexes, peut se rencontrer dans la pratique à cet égard, et leur analyse est souvent délicate (4).

Au contraire, la fonction de contrôle apparaît davantage comme une fonction spécifique des Organisations internationales, car la mise sur pied d'un contrôle mutuel, confié aux Etats eux-mêmes, se heurte presque toujours à des obstacles pratiques et juridiques insurmontables et un contrôle exercé par quelques-uns d'entre eux seulement serait évidemment contraire au principe de l'égalité souveraine. Bien qu'on puisse en citer un certain nombre d'exemples, ceux-ci se sont appliqués presque toujours à des situations exceptionnelles, consécutives à des opérations militaires.

#### c) *La réalisation d'opérations collectives*

Si on s'en tient à l'étymologie, il n'y a pas coopération là où il n'y a pas d'opération menée à plusieurs. On vient de voir qu'une telle opération pouvait être menée entièrement sur le plan juridique, par l'élaboration de normes ou la mise en mouvement d'un mécanisme de contrôle. Elle peut aussi concerner des entreprises d'une plus grande ampleur, nécessitant l'emploi de moyens humains, techniques et financiers considérables.

On peut parler d'opérations collectives lorsque ces moyens sont tous directement fournis par les Etats et, au moins dans une très large mesure, mis en œuvre par eux. Le rôle de l'Organisation internationale se limite alors à la prise des décisions nécessaires au lancement et à la conduite générale de l'opération : le principal exemple à citer est évidemment celui des opérations coercitives entreprises par le Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII de la Charte et dirigées par lui avec l'assistance du Comité d'état-major, lorsqu'elles impliquent l'emploi de forces armées des Etats membres (art. 42).

(4) M. Virally, *op. cit.*, pp. 183 et s.

De telles opérations collectives peuvent sans aucun doute être décidées et montées en dehors de toute Organisation internationale. Si on veut dépasser le stade de la simple coordination d'actions poursuivies individuellement, mais parallèlement par plusieurs Etats, il est difficile de se passer d'instruments institutionnels, même temporaires, comme l'a bien montré l'exemple de la coopération interalliée au cours de la deuxième guerre mondiale. S'il ne s'agit pas simplement d'une opération *ad hoc* (qui peut, d'ailleurs, revêtir les dimensions planétaires d'une guerre mondiale), mais d'un système susceptible de fonctionner de façon répétitive chaque fois que le besoin s'en fait sentir, la constitution d'une Organisation internationale permanente devient inévitable, comme l'ont reconnu les fondateurs de l'O.N.U. sur la base des expériences antérieures, y compris celle de la coopération interalliée.

De telles opérations représentent la forme la plus achevée de la coopération internationale au sens strict, où, comme on l'a vu, l'Organisation internationale n'intervient que dans le cadre de son pouvoir de décision, dont une partie importante peut d'ailleurs être déléguée à un ou plusieurs Etats, ainsi qu'on l'a bien vu lors de l'intervention des Nations Unies dans la guerre de Corée.

#### d) *La réalisation d'opérations institutionnelles*

Lorsqu'une opération est menée par une Organisation internationale à l'aide de ses moyens propres (en hommes et en argent), on sort de l'hypothèse précédente, même si ces moyens sont fournis par des contributions étatiques, dès lors que c'est bien l'Organisation qui en a la disposition. Dans ce cas, son intervention ne se limite pas à une activité purement juridique de prise de décision, elle descend au niveau de l'exécution qu'elle occupe entièrement en se livrant à des activités de gestion et d'utilisation des moyens qui, supposent la possession de pouvoirs d'une autre nature, qu'on peut synthétiser par l'expression de « pouvoir d'agir » (5).

Du même coup, on sort de la coopération inter-étatique proprement dite, puisqu'il s'agit désormais d'opérations propres à l'Organisation elle-même, à l'égard desquelles le rôle de l'Etat n'est plus que celui d'un fournisseur de moyens, parfois dans le sens très étroit de contribuables (c'est-à-dire de contributeur des fonds grâce auxquels l'Organisation se procurera tout ce qui lui est nécessaire), mais qui peut aussi être plus large, par exemple lorsque les Etats mettent à la disposition de l'Organisation des moyens de trans-

(5) M. Virally, *op. cit.*, pp. 198 et s.

port, des denrées à distribuer sous forme de secours, ou même des contingents militaires à placer sous un commandement international. On ne peut continuer à parler dans ce cas de coopération internationale que par extension, pour souligner le fait que les opérations en question sont menées par une Organisation qui est elle-même internationale et que, par conséquent, les décisions de principe seront prises par des organes intergouvernementaux, dont le fonctionnement relève bien de la coopération internationale.

On voit d'ailleurs par là que si opération collective et activité opérationnelle d'une Organisation internationale — ou opération institutionnelle — se distinguent clairement au plan des principes, on passe dans la pratique de l'une à l'autre de façon beaucoup plus progressive, si bien qu'on peut, dans quelques cas limites, s'interroger sur la qualification qui s'impose.

Peut-on en dire autant lorsqu'il s'agit de sauter de la coopération à l'intégration ?

## 2. Coopération et intégration

Bien des définitions, souvent très savantes, ont été proposées de l'intégration (6). On s'en tiendra ici à la notion la plus simple et la plus générale. Il apparaît que la voie la plus facile pour l'appréhender est de considérer qu'il s'agit du processus inverse de la désintégration, qui nous est, il faut l'admettre, beaucoup plus familière.

La désintégration est la dissociation d'une unité originaire par séparation de ses éléments composants, du fait de la rupture ou de la disparition des facteurs d'unification ou de cohésion qui les tenaient ensemble. En sens inverse, l'intégration désigne le rapprochement et la combinaison d'éléments originellement séparés jusqu'à leur fusion en une unité englobante, grâce à l'action de facteurs cohésifs.

(6) Cf. les diverses définitions proposées par Karl Deutsch (Political Community at the International Level : Problems of Definition and Measurement (Garden City, Doubleday and Co, 1954), Ernst B. Haas (The Uniting of Europe, Political, Social and Economical Forces 1950-1957, London, Stevens and Sons, 1958 ; Beyond the Nation-State, Stanford, University Press, 1964 ; The Study of Regional Integration : Reflections on the Joy and Anguish of Pretehorizing, XXIV International Organization (1970), p. 607), J.S. Nye, Comparative Regional Integration : Concept and Measurement, XXII International Organization (1968), pp. 855 et s. et les différents auteurs ayant collaboré à Regional Integration, Theory and Research (L.N. Lindberg and S.A. Scheingold, ed.), Cambridge, Harvard University Press, 1971 (ou XXIV International Organization (1970), pp. 607 et s.).

Peut-on établir valablement un parallèle, ou une opposition, entre intégration et coopération ? A bien des égards, les deux notions ne sont pas sur le même plan.

Comme le montre la définition précédente, l'intégration est un processus, c'est-à-dire le mode de réalisation temporel d'un changement d'état, en l'espèce la transformation d'éléments séparés et peut-être disparates en un ensemble cohérent, dans lequel ils sont tous associés ou fondus. La coopération n'a nullement ce caractère. Elle ne poursuit ni ne provoque nécessairement un changement d'état : elle n'est qu'un mode d'agir. Il en est ainsi, même si elle est animée par une dynamique qui lui est propre, c'est-à-dire si elle tend à se développer par un mouvement en quelque sorte naturel, du fait que la persistance des besoins pour lesquels elle a été engagée, la pression qu'ils exercent tant qu'ils n'ont pas été entièrement satisfaits, l'apprentissage par l'expérience des méthodes de la coopération et la prise de conscience corrélative des avantages qui peuvent en être attendus, entraînent son approfondissement et sa généralisation. Les tenants du fonctionnalisme, l'avaient bien aperçu, par une intuition que l'histoire est venue maintes fois confirmer. On ne saurait en déduire pour autant, comme ils l'ont fait un peu hâtivement, que ce mouvement se nourrira de lui-même et se prolongera indéfiniment, jusqu'à modifier fondamentalement l'état de la société internationale. L'expérience ici ne peut être invoquée à l'appui d'une telle extrapolation. Tout au contraire, la coopération internationale a joué dans le sens de la conservation de la structure fondamentale de la société internationale, divisée en Etats souverains qui, sans elle, n'auraient pas été en mesure de faire face à des problèmes débordant très largement les possibilités de l'action individuelle.

L'intégration — ou plutôt son point d'aboutissement : l'unité — constitue un but en soi. La coopération, non. Elle n'est qu'une finalité immédiate, ou intermédiaire : c'est, comme nous l'avons vu, la finalité d'une fonction, elle-même au service d'un système dont elle doit assurer ou faciliter la survie ou le développement. En dernière analyse, elle ne mérite d'être développée que dans la mesure où elle permet de se rapprocher d'objectifs qui se justifient par eux-mêmes : la paix et la sécurité internationales, un développement économique et social équilibré, le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, etc.

Dans cette perspective, il est possible que l'intégration soit accélérée, au plan régional ou à celui de la société internationale universelle, par le progrès de la coopération internationale, qui favo-

rise les échanges à tous les niveaux à travers les frontières étatiques. Il paraît même inévitable qu'il en soit ainsi, dans la mesure où la coopération internationale va, à tout le moins, à contre-courant du mouvement de désintégration résultant des inévitables collisions entre des politiques nationales menées suivant des vues purement égoïstes et subjectives et sans se soucier de se conformer à des règles communes. Le maintien et même l'amélioration d'un certain niveau de cohésion de la société internationale, une relative expansion des échanges internationaux et transnationaux, fruits des progrès de la coopération internationale, ne sauraient cependant être confondus avec une intégration qui ne mérite son nom que si elle conduit, plus ou moins rapidement, vers une unité au moins relative.

Il est clair que la coopération internationale peut être un des moyens utilisés par une politique d'intégration. Il est non moins évident qu'elle doit être, à tout le moins, associée à d'autres moyens plus énergiques, pour que l'objectif proclamé ait quelques chances d'être atteint. Il semble donc indispensable de séparer très nettement deux catégories d'organisations : les Organisations internationales (ou intergouvernementales) et les Organisations suprarnationales (ou super-étatiques). Les premières n'ont d'autre finalité que le progrès de la coopération internationale (dans les différents sens précédemment définis) en vue de la réalisation des objectifs particuliers (maintien de la paix et de la sécurité internationale, diffusion de la culture, meilleure alimentation, amélioration de la santé, etc.) qui leur ont été assignés. Les secondes ont en vue l'unification — au moins partielle et sectorielle — des territoires et des populations des Etats qui les composent. Elles peuvent, à cette fin, utiliser les méthodes de la coopération, comme on vient de le dire, mais elles ont besoin, en outre, de mettre en mouvement des facteurs cohésifs étrangers à ces méthodes : en particulier l'action d'organes intégrés beaucoup plus puissants que ceux qui se rencontrent dans les Organisations internationales, et surtout le pouvoir de prendre des mesures s'appliquant immédiatement à l'intérieur des Etats membres de façon uniforme.

La finalité fonctionnelle ne permet donc pas seulement d'éviter toute confusion entre deux catégories d'Organisations trop souvent réunies sous la même rubrique, elle détermine aussi les différences de structure et de pouvoir qui les opposent. Par là se trouve posé le problème de son caractère normatif.

### III. — LE CARACTÈRE NORMATIF DE LA FINALITÉ FONCTIONNELLE

D'un point de vue strictement juridique, la finalité fonctionnelle remplit elle-même une triple fonction d'habilitation, d'obligation et de mesure (ou limite). Habilitation et mesure sont d'ailleurs complémentaires et presque inséparables au niveau de l'analyse, ce pourquoi nous les réunirons.

#### 1. *Habilitation et mesure*

La fonction d'une Organisation internationale constitue sa justification et celle de toute son activité, sa *ratio*, aux deux sens du terme : raison d'être et limitation. On le constate à propos de sa structure aussi bien qu'à l'égard de sa compétence et de ses pouvoirs.

##### a) *La structure*

Dès lors qu'une Organisation internationale est considérée comme un instrument, toute son architecture organique doit évidemment être dessinée en vue de lui permettre de remplir sa fonction le plus efficacement possible, compte tenu du milieu dans lequel elle doit fonctionner et des obstacles qu'elle aura à surmonter. Sa structure doit donc lui fournir les moyens, d'une part, de favoriser, de capter et de canaliser toutes les forces favorables à l'accomplissement de sa fonction et, d'autre part, ne pas provoquer d'oppositions trop affirmées, ou de neutraliser celles qui pourraient surgir. Toute structure organique doit opérer un équilibre dynamique entre les éléments moteurs et les éléments retardateurs avec lesquels l'Organisation concernée a à compter.

Parce que la finalité fonctionnelle, comme on vient de le voir, est déterminante de cette construction organique, on pourrait la désigner comme une finalité « structurante ». Au niveau de l'acte constitutif de l'Organisation, qui est normalement un traité, cette remarque vise seulement à reconstituer le processus intellectuel qui a guidé les rédacteurs. Il ne s'agit donc que d'une observation psychologique, d'une étude de motivations ; toutefois, d'un point de vue juridique, l'observation revêt de l'intérêt au niveau de l'interprétation. Dans un acte tel que celui qui établit une Organisation internationale, « l'intention » subjective des Parties, manifestée notamment au cours des travaux préparatoires, peut difficilement être retenue par l'interprète, surtout s'il s'agit d'une Organisation ou-

verte, où les membres nouveaux prennent une grande place à côté des membres originaires et peuvent même devenir majoritaires, comme c'est le cas des Organisations composant le système des Nations Unies. En revanche, « l'objet et le but » du traité, c'est-à-dire la fonction de l'Organisation, acquièrent une importance beaucoup plus grande que dans les traités simplement dispositifs, précisément parce que le dispositif organique établi n'a de sens que par rapport à sa finalité fonctionnelle. C'est ce qui explique, par exemple, le rôle dévolu dans la pratique de l'Organisation des Nations Unies aux « buts et principes de la Charte » (7).

Les développements d'une action s'efforçant de satisfaire aux impératifs d'une fonction bien définie, face à des circonstances toujours changeantes, sont pratiquement imprévisibles et imposent, par conséquent, la souplesse d'interprétation que permet la prise en considération de la finalité fonctionnelle. Il arrive cependant fréquemment que les facilités d'adaptation qui en résultent soient encore insuffisantes. Une révision du traité, même avec l'invocation de *rebus sic stantibus*, constitue généralement une procédure beaucoup trop lourde, peu compatible avec les exigences de l'action — donc de la fonction. D'où alors la prévision de procédures d'amendement simplifiées, comme il en a été prévu dans le traité de Rome (8), et, de façon plus générale, l'attribution d'un pouvoir constituant dérivé, permettant aux organes établis par le traité — ou à certains d'entre eux — de créer des organes subsidiaires.

Avec ce pouvoir, le traité constitutif d'une Organisation n'établit plus qu'une structure fondamentale, mais inachevée, appelée à connaître un continuel développement, au fur et à mesure de l'apparition de besoins fonctionnels nouveaux. L'importance de ces développements dépendra, bien entendu, de la profondeur et de l'étendue des changements qui interviendront dans la société internationale et des répercussions qu'ils entraîneront sur les fonctions des Organisations. Ceci explique que les constructions les plus spectaculaires, et de loin, aient été rapportées dans le cadre de l'Organisation mondiale à compétence générale qu'est l'O.N.U. Dans une Organisation sectorielle, les besoins fonctionnels sont beaucoup plus stables, et les adjonctions organiques ont donc pris beaucoup moins d'ampleur, mais il est peu d'Organisations qui ne se soient cru obligées, à un moment où à un autre, de compléter leur dispositif organique initial.

(7) M. Virally, « L'O.N.U. devant le droit », *Journal de droit international* (Clunet), 1973, pp. 521 et s.

(8) Art. 14, § 7.

Dans la plupart des traités constitutifs, le pouvoir de créer des organes subsidiaires a été expressément prévu et n'est souvent limité que par ce qui est « jugé nécessaire » à l'exercice des fonctions, comme c'est le cas des articles 22, 29 et 68 de la Charte. Bien qu'il s'agisse d'un pouvoir juridiquement important, on peut se demander si, en l'absence d'une habilitation formelle, les organes suprêmes d'une Organisation ne devraient pas se reconnaître le droit d'en disposer dans les cas où ils le « jugeraient nécessaire à l'exercice de leurs fonctions » : c'est l'une des hypothèses où la théorie des pouvoirs impliqués semble, en effet, le mieux justifiée. Il en va de même, de façon plus générale encore, du pouvoir de prendre toutes les décisions nécessaires au bon fonctionnement de l'appareil d'organes dont est dotée l'Organisation et qui, avec celui de compléter cet appareil, peut être désigné par l'expression de « pouvoir d'auto-organisation ».

Dans tous les cas précédemment examinés, la fonction ne confère pas seulement une habilitation, elle impose une mesure : c'est seulement ce qui lui est « nécessaire » qui peut être fait. La théorie des pouvoirs impliqués, consacrée par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 11 avril 1949 (*Rec.*, p. 174) et qui représente la meilleure systématisation du caractère normatif de la finalité fonctionnelle, en retient ces deux aspects. Il est bien clair, néanmoins, qu'il existe encore une autre limite, formelle celle-là, qui résulte des termes mêmes du traité. Le dispositif organique initial peut être complété, pour atteindre à plus d'efficacité ; ces modifications ne peuvent conduire à un bouleversement de son équilibre interne, qui irait *contra legem*.

On peut se demander où passe la ligne idéale qui sépare adjonction permise de bouleversement prohibé. C'est une question à laquelle il ne peut être répondu de façon absolue et *in abstracto*, faute d'un critère objectif qui s'impose. Le tracé de cette frontière varie certainement avec les Organisations considérées et laisse place à une irréductible marge d'appréciation subjective. Dès lors, puisque, dans la pratique, des mesures d'adaptation sont inévitables pour que la fonction continue à être convenablement remplie dans des circonstances changeantes, le plus important pour les Etats membres devient le contrôle qu'ils peuvent exercer sur le « jugement » que portera l'Organisation sur ce qui lui paraîtra « nécessaire », c'est-à-dire leur droit de participation dans les organes les plus élevés et le respect des prérogatives de ces organes. C'est dans ces deux catégories de normes que s'exprime l'équilibre constitutionnel fondamental de chaque Organisation, auquel il ne peut être valablement porté atteinte, en dehors d'une révision formelle,

qu'avec le consentement des intéressés. La méconnaissance de cette limite confère, par exemple, à la fameuse résolution 377 (V) 1950 de l'Assemblée générale, portant sur les compétences de l'Assemblée en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, son caractère controversable et justifie les accusations d'inconstitutionnalité qui ont été portées contre elle. On sait, d'ailleurs, que, dans la pratique, la portée de la résolution a été considérablement atténuée, ce qui a singulièrement réduit la virulence de l'opposition qui s'est manifestée contre son utilisation (9). Il est vrai que, dans ce cas, il s'agissait beaucoup moins de la création d'organes nouveaux (les deux Commissions créées par la résolution n'ont jamais réellement fonctionné) que de l'interprétation des dispositions de la Charte relatives à la compétence des deux principaux organes politiques, Assemblée générale et Conseil de sécurité, et, par là même, de la nature de l'équilibre établi entre eux : les compétences de chaque organe — c'est-à-dire la part de la compétence de l'Organisation qui lui est attribuée — constituent, en effet, un aspect important de la structure de l'Organisation.

#### b) La compétence

La compétence de l'Organisation, conçue au sens strict, désigne l'objet même de la fonction, c'est-à-dire le champ ouvert à son activité et les conditions auxquelles cette activité peut s'y déployer.

La détermination concrète de ce champ suppose la fixation de deux limites : qu'on peut qualifier respectivement d'horizontale et de verticale.

Horizontalement, il s'agit de borner les divers domaines relevant de la coopération internationale, c'est-à-dire, pratiquement, d'assigner à chaque Organisation la ou les zones de la vie internationale dont elle s'occupera. On peut, sur ce plan, distinguer les Organisations sectorielles, auxquelles est assigné un champ d'activité bien délimité, même s'il est extrêmement vaste, et les Organisations générales, dont les fonctions s'étendent à tous les aspects de la vie internationale (10). Les premières sont dominées par le principe de spécialité, qui permet de délimiter leurs activités les unes par rapport aux autres, et d'opérer ainsi une répartition des fonctions internationales satisfaisante pour l'esprit, même si elle soulève parfois des problèmes de frontière délicats et, sur le plan pratique, des problèmes de coordination, beaucoup plus graves et

(9) M. Virally, *L'Organisation mondiale*, p. 478.

(10) M. Virally, « Remarques sur la classification des Organisations internationales », *Micellenea Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, 1972, vol. 2, pp. 377 et s.

complexes. Par la force des choses, la coexistence d'Organisations sectorielles et d'une Organisation générale au même niveau (par exemple à celui de la société internationale globale, comme dans le cas du système des Nations Unies) entraîne une superposition de compétences. La présence de l'O.N.U. au centre du système favorise, au moins en principe, la solution des problèmes de coordination par des arrangements appropriés. En réalité, le fait que, dans de nombreux domaines, les objectifs poursuivis intéressent plusieurs secteurs à la fois impose que l'on aille au-delà de la coordination, pour réaliser une véritable intégration des activités sectorielles au service d'une stratégie unique. Les moyens juridiques de cette intégration, qui suppose une analyse beaucoup plus fine des fonctions et une révision de la façon dont elles sont actuellement conçues, comme indépendantes les unes des autres (ce qui entraîne la totale indépendance des Organisations qui en ont la charge les unes vis-à-vis des autres), restent encore à inventer.

Horizontalement, la délimitation des compétences concerne donc les relations entre Organisations internationales au même niveau. Verticalement, il s'agit de déterminer ce qui doit être objet de coopération internationale et ce qui doit être laissé à l'appréciation des Etats agissant individuellement. Subsidièrement, le problème se pose aussi de la distribution des activités de coopération internationale aux différents niveaux où elle peut se développer : global (ou mondial) et continental, inter-régional, ou régional, avec les multiples variantes qui peuvent être imaginées.

Entre Organisations, la concurrence peut être réglée soit par voie d'accords (constitutionnels, comme celui du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, ou *ad hoc*, par voie d'arrangements spéciaux), soit simplement par la politique des Etats membres à l'intérieur de chaque Organisation. Entre l'Organisation et ses Etats membres, la délimitation de compétence dépend aussi de la politique de l'Organisation, définie par ses membres au sein des organes compétents, mais peut, en outre, être limitée par la reconnaissance d'un domaine réservé aux Etats. Le recours à cette méthode n'est habituellement pas nécessaire pour les Organisations sectorielles, en raison même de la limitation *ratione materiae* de leurs interventions. Il est considéré, au contraire, comme indispensable dans les Organisations générales, afin de défendre la souveraineté des Etats membres (tout au moins lorsque ces Organisations ne prennent pas leurs décisions à l'unanimité).

La définition *in concreto* de ce domaine réservé se heurte, toutefois, à l'extrême difficulté de trouver un critère objectif s'appli-

quant aux matières ou aux décisions qui en relèvent. La frontière entre affaires intérieures et affaires extérieures est une limite mouvante, du fait que la coopération internationale se développe de plus en plus dans des domaines qui relèvent manifestement de la politique intérieure — comme la conduite de l'économie nationale ou celle de la politique de défense, ou encore les relations du travail ou la lutte contre la criminalité. Le critère à utiliser ne peut donc être qu'une variable. Dans le Pacte de la S.D.N. (art. 15, § 8), le droit international avait été choisi à cet effet, ce qui était une solution assez heureuse, la coopération internationale commençant là où sont pris des engagements internationaux. Ce critère a été abandonné avec la Charte (art. 2, § 7), dans le but de préserver un domaine réservé à la souveraineté étatique plus large et plus stable. C'est le contraire qui s'est produit là où une minorité d'Etats seulement avait intérêt à réclamer une compétence exclusive, comme en matière coloniale. La protection du domaine réservé, au contraire, s'est révélée très forte dans tous les cas où elle correspond aux intérêts de la majorité, malgré l'existence de règles de droit international : on le voit bien, par exemple, pour l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes hors des hypothèses reconnues comme coloniales par cette même majorité (11).

Avec l'affirmation d'un domaine réservé aux Etats — ou « relevant essentiellement de la compétence nationale », pour reprendre les termes de la Charte — on rencontre l'autre pôle de la théorie générale de l'Organisation internationale, qui est la souveraineté étatique. L'Organisation internationale est une association d'Etats souverains et elle opère dans un milieu composé d'Etats souverains. Son développement va donc toujours s'effectuer dans une tension — ou, si on préfère, va toujours constituer un équilibre dynamique — entre les exigences de sa fonction — trouvant leur source dans la reconnaissance de la part de ses membres de certains intérêts communs — et les résistances qu'y opposeront certains d'entre eux en vue de protéger d'autres intérêts, qui leur sont propres et qu'ils légitiment par l'invocation de leur souveraineté.

Ce conflit, déjà très apparent dans la définition de la compétence des Organisations internationales, domine plus encore celle de leurs pouvoirs.

### c) Les pouvoirs

Que peut faire l'Organisation internationale dans le domaine de sa compétence ? Quels sont les actes qu'elle est habilitée à poser

(11) M. Virally, *L'Organisation mondiale*, pp. 212 et 519.

et quels en seront les effets, notamment sur le plan juridique ? C'est à ces questions que l'on répond en déterminant les pouvoirs dont disposent les Organisations internationales (qui, dans une terminologie plus large, mais, à notre avis, critiquable, sont souvent englobés aussi dans le concept de compétence *latissimo sensu*).

Ces pouvoirs se trouvent limités par le principe fondamental de distribution du pouvoir dans la société internationale, qui est précisément celui de la souveraineté étatique. Dans la perspective qui nous intéresse ici, la souveraineté se manifeste par deux prérogatives complémentaires : l'indépendance décisionnelle et l'exclusivisme territorial. Par la première, l'Etat souverain est affranchi de tout contrôle extérieur sur les décisions de ses propres organes supérieurs et, par conséquent, sur leur appréciation de ses intérêts et de ses obligations. Par la seconde, est réservé à ses seuls organes l'exercice de la législation, de l'administration, de la justice et de la contrainte à l'intérieur de son territoire et à l'égard de toutes les personnes qui s'y trouvent. Bien évidemment, l'exclusivisme territorial constitue le fondement en même temps que la meilleure garantie de l'indépendance décisionnelle. Il est beaucoup plus inentamable que cette dernière, car l'Etat peut, sans aliéner vraiment son indépendance, accepter de soumettre ses décisions à des règles de droit, à une discussion préalable avec des tiers et même au contrôle *a posteriori* d'autorités extérieures. Il peut même accepter, dans des cas déterminés et relativement exceptionnels, de se conformer à des décisions prises par d'autres. Sa souveraineté est gravement compromise, au contraire, si des autorités extérieures acquièrent le droit d'agir sur son territoire et d'exercer un pouvoir sur les personnes qui s'y trouvent.

Ces quelques remarques montrent que les Organisations internationales peuvent, sans remettre en cause les fondements de la société inter-étatique, acquérir des pouvoirs apportant quelques limites à l'indépendance décisionnelle des Etats ou même parfois empiétant sur elle. Au contraire, à partir du moment où leur seraient reconnus des pouvoirs battant en brèche l'exclusivisme territorial, on sortirait de la simple coopération internationale et, par conséquent, du domaine des Organisations intergouvernementales, pour pénétrer dans celui de l'intégration. Nous retrouvons ici les analyses précédentes et, correspondant aux niveaux de la coopération déjà distinguée (12), on trouve trois types de pouvoirs de l'Organisation internationale : pouvoir de débattre, pouvoir de décision (plus ou moins contraignant et pouvant être assorti d'un

(12) Cf. *supra*, pp. 8-12.

pouvoir de contrôle) et pouvoir de mener une action opérationnelle (normalement avec l'assentiment de l'Etat sur le territoire duquel elle se développera).

Le respect de la souveraineté étatique impose également que les pouvoirs de l'Organisation internationale lui aient été conférés par les Etats membres, à l'égard desquels ils seront exercés. La mesure de ces pouvoirs sera la nécessité fonctionnelle. Comment cette nécessité sera-t-elle concrètement appréciée ? Il n'y a pas de difficulté lorsque l'acte constitutif définit expressément les pouvoirs accordés à l'Organisation. Il peut cependant apparaître dans la pratique que ces pouvoirs sont insuffisants et qu'ils ne permettent pas à l'Organisation de s'acquitter de façon efficace des responsabilités dont elle a la charge. Ici prend tout son intérêt la théorie des pouvoirs impliqués, déjà invoquée, qu'a appliquée la Cour dans son avis consultatif sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies : « on doit admettre », dit la Cour, parlant de l'O.N.U., « que ses membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions » (*Rec.*, 1949, p. 179).

Cette interprétation met bien en lumière la valeur normative de la finalité fonctionnelle, mais s'appuie, en même temps, sur la volonté des Etats membres, source de tous les pouvoirs de l'Organisation. La seule question est, évidemment, de déterminer qui appréciera la « nécessité » fonctionnelle justifiant les pouvoirs (c'est bien de cela dont parle la Cour lorsqu'elle dit : « compétence ») que les Etats membres ne pourraient, sans se contredire, refuser à l'Organisation à laquelle ils ont confié les fonctions qui les requièrent. Lorsque les pouvoirs sont décrits dans l'acte constitutif, ce sont évidemment les Etats qui ont procédé à cette évaluation. Dans le cas contraire, c'est un organe international, qui peut être un organe intergouvernemental (c'est alors à la majorité de passer jugement sur ce qu'implique l'accomplissement effectif des fonctions : cf. *supra*, p. 17), ou, comme pour la capacité internationale de l'O.N.U., un organe intégré — en l'espèce la Cour internationale de Justice. La dynamique fonctionnelle se manifeste alors beaucoup plus clairement. Il est vrai que, dans le cas dont la Cour a eu à s'occuper, la reconnaissance au profit de l'Organisation internationale de pouvoirs non expressément statué dans la Charte n'entraînait pas, par voie de corollaire, une limitation de la souveraineté des Etats (si ce n'est de façon très oblique). La possibilité d'appliquer le même raisonnement dans une hypothèse où la souveraineté des Etats membres serait directement atteinte n'a pas

encore été clairement explorée. Dans son avis consultatif sur certaines dépenses des Nations Unies (*Rec.*, 1962, p. 151), par exemple, la Cour s'est efforcée d'éviter de recourir à la théorie des pouvoirs impliqués. Elle n'a pu, cependant, écarter toute référence à la finalité fonctionnelle dans la définition des dépenses de l'Organisation, au sens de l'article 17 (*ibid.*, p. 158).

## 2. Obligation

Comme le souligne la Cour internationale dans le *dictum* cité un peu plus haut, une fonction n'est pas simplement une activité permise : elle s'accompagne de « devoirs » et de « responsabilités ». Parce que l'Organisation n'est pas investie d'une fonction dans son intérêt propre, mais, comme on l'a vu au début de cette étude, en vue d'une finalité qui lui est extérieure, l'accomplissement de cette fonction est un service et, par conséquent, une obligation.

Cette affirmation ne sera sans doute contestée par personne. Ses implications, pourtant, sont encore fort loin d'avoir été toutes explorées. On se bornera, ici, à poser quelques questions à ce sujet, sans tenter d'y répondre.

La première est évidemment de savoir à qui incombe l'obligation considérée. Il ne suffit pas de dire que c'est à l'Organisation ; il faut préciser : à chacun de ses organes, selon sa compétence. On doit en tirer alors deux conséquences. La première est que les organes intégrés — notamment les chefs de secrétariat — se voient ainsi reconnaître des devoirs et des obligations fonctionnels, qui leur confèrent une autorité propre face aux Etats membres, empêchant de les considérer comme de simples serviteurs ou commis de ces derniers, mais justifiant, au contraire, qu'ils acceptent d'entrer en conflit avec certains membres, lorsque les intérêts supérieurs de leur fonction sont en jeu. C'est aussi à leur propos que la théorie des pouvoirs impliqués peut trouver ses applications les plus intéressantes.

D'autre part, à des obligations correspondent toujours des droits : il existerait donc un droit des Etats membres à l'accomplissement effectif de la fonction, droit qui peut n'être pas dépourvu de conséquences pratiques, notamment lorsque, dans un domaine déterminé, cette fonction a atteint un degré de précision suffisant et conduit à l'attribution de prestations déterminées (en matière d'aide, par exemple), au moins dans la limite des ressources disponibles.

L'Organisation étant une association d'Etats, il apparaît, en second lieu, que la fonction crée aussi des obligations à leur charge,

aussi longtemps, tout au moins, qu'ils restent parmi les associés. Obligation négative, au minimum, impliquant qu'ils ne se livrent à aucune activité de nature à empêcher l'accomplissement de la fonction. Obligation positive aussi : de participation aux organes et aux entreprises collectives, de coopération avec l'Organisation, de contribution à son financement ou, plus largement, à la constitution des ressources indispensables à l'accomplissement de ses fonctions. Normalement, ces diverses obligations sont décrites dans le détail par l'acte constitutif de chaque Organisation, mais on peut se demander si les nécessités de la fonction « n'impliquent » pas aussi des obligations non écrites.

Finalement, à partir du moment où des Etats ont admis l'existence d'intérêts communs justifiant la constitution d'une Organisation internationale et l'attribution à celle-ci de fonctions destinées à les servir, peuvent-ils encore considérer leur souveraineté comme un pouvoir illimité de se désolidariser et de poursuivre une activité dysfonctionnelle, quels que soient les dommages qui puissent en résulter pour la communauté internationale à laquelle ils ont adhéré ?

---