

**LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS
DANS LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES
DE CARACTÈRE NON POLITIQUE**

par

C.A. COLLIARD

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris
Doyen honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques
de Grenoble

C'est une loi sociologique générale que dans les sociétés humaines en voie d'organisation le règlement des différends qui peuvent survenir tendent à s'opérer par des moyens pacifiques et selon des procédures.

On peut vérifier cette affirmation dans les organisations intergouvernementales à caractère non politique dont les traités constitutifs, parfois aussi les règlements intérieurs, prévoient et organisent les procédures de règlement (1). Ces procédures sont d'ailleurs variées et multiples et lorsqu'il s'agit de les décrire et de les classer on peut hésiter entre plusieurs méthodes d'exposition.

Les procédures peuvent en effet varier en fonction de plusieurs éléments.

Une première cause de différenciation tient à la nature même du différend dont il s'agit.

(1) La présente étude ne prétend pas à être exhaustive, elle porte sur des organisations essentiellement de caractère technique ou purement économique. Elle ne concerne pas l'O.N.U., la Ligue arabe, l'Organisation des Etats américains, l'Organisation des Etats de l'Amérique centrale, le Conseil de l'Europe, l'O.E.C.E. ou les organisations politico-militaires comme l'O.T.A.N., l'O.T.A.S.E., l'Union occidentale, l'Union européenne occidentale par exemple. Bien souvent d'ailleurs les modes de règlement des différends ne sont pas précisés dans ces organisations.

Les litiges qui peuvent survenir dans le cadre d'une organisation internationale appartiennent à diverses catégories : ce peut être des litiges entre les Etats membres à propos de l'application de la convention, ou des litiges entre un ou plusieurs Etats membres d'une part et l'Organisation internationale de l'autre, ce peut être aussi un litige opposant l'Organisation à ses fonctionnaires ou à ses agents, ou encore à ses fournisseurs.

La présente étude se borne à étudier les modes de règlement des litiges qui ne concernent pas les relations de l'organisation internationale avec ses fonctionnaires ou agents, ou avec ses fournisseurs.

On peut classer également les différents litiges en distinguant le type même du recours dont il s'agit, la distinction traditionnelle dans les sociétés nationales entre divers contentieux peut être transposée sur le plan international ; il peut s'agir tantôt de l'interprétation d'une convention, tantôt d'une question de réparation ou de dommages-intérêts, parfois même, pour les organisations les plus développées et réalisant, pour partie au moins, des solutions fédérales, d'un contentieux de l'annulation comme il en existe dans la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier.

On étudiera ces divers contentieux dans les développements qui suivent et il convient de remarquer que les divers contentieux sont finalement assez mêlés. Si le contentieux de l'annulation est très particulier, les contentieux de l'interprétation et le contentieux de la pleine juridiction souvent s'interpénètrent. Lorsqu'un Etat, par exemple, estime qu'un autre Etat a violé le traité, la question peut être analysée sous l'angle de l'interprétation du traité comme sous l'angle de la réparation due pour le dommage causé ou même sous celui de la sanction de la violation commise.

Si les méthodes de règlement varient ainsi en fonction du litige lui-même et des questions qui se posent à cet égard, une autre variation provient de l'organisation même des procédures. Le règlement d'un litige peut comporter des phases successives, des voies de recours et faire intervenir, à des stades différents, des organismes distincts.

La présentation des modes de règlement est donc difficile. La méthode la plus simple pour éviter une systématisation a

priori qui serait artificielle et rigide semble être de distinguer entre les divers organismes qui, tantôt dans les différentes organisations, tantôt même à l'intérieur de l'une d'elles, variant selon le type de litige lui-même ou la phase de la procédure de règlement, interviennent pour résoudre les problèmes qui se posent.

C'est donc à une classification organique que l'on est conduit. Elle semble la plus commode pour exposer tout en évitant une trop grande rigidité. Un premier examen des textes montre, en effet, que les organes qui interviennent pour régler les litiges au sein des organisations considérées sont de trois types : le premier est constitué par des organes dont le rôle normal n'est pas de régler les différends et qui ajoutent ce rôle à leur fonction principale, exécutive ou délibérante. Les deux autres types d'organes sont plus spécialisés dans leurs fonctions. On peut les subdiviser en organismes arbitraux et en organismes juridictionnels. Les premiers ont une existence éphémère, en général, et sont constitués pour la solution d'un litige particulier, les seconds au contraire présentent la double caractéristique d'être permanents, et d'être utilisés non seulement pour divers litiges à l'intérieur d'une même organisation mais de l'être aussi pour plusieurs organisations.

C'est selon cette distinction tripartite que va être conduite l'étude des diverses procédures de règlement des différends.

I. — LE RÈGLEMENT PAR DES ORGANISMES A FONCTION PRINCIPALE EXÉCUTIVE OU DÉLIBÉRANTE

Dans plusieurs organisations internationales le règlement des litiges est confié soit à un organe collégial restreint, Conseil exécutif ou Conseil d'administration, soit à l'assemblée générale elle-même, organe délibérant.

Les modalités sont diverses. Certaines organisations comportent la seule intervention de l'organe délibérant qui règle définitivement le litige. Dans d'autres l'organe exécutif intervient en premier ressort, l'instance de recours pouvant être tantôt l'assemblée délibérante de l'organisation, tantôt un organisme arbitral spécialisé ou un organisme juridictionnel.

Il convient donc de décrire ici trois types différents de solution : l'intervention de l'organe délibérant seul — l'inter-

vention de l'organe exécutif en première instance se combinant avec un recours devant un tribunal arbitral ou un organisme juridictionnel.

A) *L'intervention de l'organe délibérant seul*

Ce type de solution se rencontre assez rarement. Il est adopté dans trois organisations internationales de caractère économique chargées d'administrer des accords internationaux portant sur certains produits de base : l'accord international de Londres sur le sucre, du 26 octobre 1953, l'accord international de Londres sur l'étain, du 25 juillet 1954, l'accord international de Washington sur le blé, du 25 avril 1956.

Ces textes contiennent, pour le règlement des litiges qui peuvent survenir, des dispositions fort voisines quant à l'organisation des procédures. Les trois accords, respectivement dans leurs articles 40, 17 et 19 prévoient l'intervention du Conseil.

Le Conseil est en réalité l'assemblée générale des divers Etats membres, et il ne s'agit pas d'un Conseil exécutif (2). L'accord sur l'étain ne comporte qu'une seule assemblée, dénommée le Conseil et pas d'organe restreint. Les deux autres accords prévoient l'existence d'un Comité exécutif (3) mais qui ne joue aucun rôle dans le règlement des litiges.

Dans l'accord sur le sucre et l'accord sur le blé, ces litiges sont définis par un titre général fort large « contestations et réclamations », dans l'accord sur l'étain la formule est différente : « plaintes et différends ». Mais précisément les deux premiers paragraphes de l'article 17 de l'accord sur l'étain opèrent une distinction. Le premier paragraphe prévoit la plainte formulée par un Etat membre à l'encontre d'un autre pays participant qu'il accuse d'avoir commis une infraction

(2) La Charte de La Havane, dans son chapitre VI, relatif aux accords intergouvernementaux de contrôle des produits de base, prévoyait que le règlement des différends pouvant survenir à propos d'un tel accord ou résultant de son application serait l'œuvre, en premier lieu, du Conseil de l'Organisation. Mais ici le Conseil était un organisme exécutif restreint puisque l'organisation était à structure bicamérale. Cette solution est donc différente de celle indiquée au texte, consacrée par les accords relatifs aux produits de base qui font seuls actuellement partie du droit positif.

(3) Accord sur le blé, art. 14 ; accord sur le sucre, art. 37.

à l'accord. Le second paragraphe vise tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de l'accord qui n'a pas été réglé par voie de négociation et qui doit être soumis au Conseil par tout pays participant, partie au différend. Les accords sur le blé et le sucre se bornent à viser cette seconde hypothèse de la contestation relative à l'application et à l'interprétation de l'accord, sans faire allusion à la dénonciation d'une infraction. La différence est simplement formelle, une infraction concernant évidemment l'application de l'Accord.

L'organisation de la procédure elle-même est fort voisine. L'idée générale est simple à mettre en œuvre.

L'intervention du Conseil, c'est-à-dire d'une assemblée composée des représentants des Etats, confère nécessairement à la solution qui intervient un caractère politique, dans la mesure où s'affrontent des intérêts économiques nationaux défendus par les gouvernements. Dans ces conditions la décision prise risque de n'apparaître que comme un compromis d'intérêts et de faire bon marché des considérations juridiques.

La solution adoptée pour éviter qu'il en soit ainsi consiste en l'intervention, à titre consultatif, d'une commission qui donnera son avis au conseil, celui-ci conservant le pouvoir de décision. La commission elle-même est composée de manière à faire apparaître les deux idées essentielles, l'aspect juridique, le compromis d'intérêt. La procédure de règlement du litige s'établit alors de la manière suivante : la majorité des Etats membres de l'organisation ou bien un ou plusieurs Etats, disposant du tiers des voix peut demander au Conseil, après qu'il ait examiné l'affaire, de solliciter, avant de rendre une décision, l'avis d'une commission consultative, destinée à l'éclairer.

Sauf décision contraire du Conseil, prise à l'unanimité, la Commission consultative est composée de quatre membres et d'un président. Ce dernier personnage est choisi à l'unanimité par les quatre membres, ou si l'accord ne peut se faire entre eux, par le président du conseil. Quant aux quatre membres ils sont choisis de telle manière que du point de vue de leur désignation soit assurée l'égalité entre les deux groupes économiques distincts des consommateurs et des producteurs et du point de vue de leur compétence un équilibre entre techniciens et juristes.

En effet le groupe des Etats exportateurs d'une part et celui des Etats importateurs ou consommateurs de l'autre désignent chacun deux membres. L'un de ces membres doit posséder une grande expérience dans le genre de questions faisant l'objet du différend, l'autre doit avoir une formation ou une expérience juridique suffisante (4).

Malgré leur nomination par chacun des groupes, les membres de la commission, comme le Président, siègent à titre individuel et sans recevoir d'instructions de la part d'un gouvernement.

L'avis de la commission doit être motivé, il est exposé au conseil qui, après avoir étudié la documentation nécessaire, tranche définitivement la question.

C'est à ce stade de la décision du Conseil que réapparaît l'aspect économique-politique et le compromis d'intérêts. En effet il ne peut être constaté d'infraction à l'accord qu'à la double majorité des pays exportateurs et des pays consommateurs. Cette même double majorité est nécessaire pour que soit sanctionnée l'infraction commise par un pays par la privation de son droit de vote ou même son exclusion de l'accord.

B) *L'intervention de l'organe exécutif avec recours devant l'organe délibérant*

On peut fournir trois exemples particuliers d'organisations internationales dans lesquelles le règlement des différends est confié d'abord à l'organe exécutif et ensuite, comme seconde étape de la procédure, à l'organe délibérant. Une telle procédure repose sur le postulat que l'organe délibérant plus nombreux doit apparaître comme le régulateur véritable de l'organisation considérée.

Ces exemples concernent d'une part deux organisations financières, d'autre part une organisation économique non entrée en vigueur d'ailleurs.

(4) Accord sur l'étain, art. 17, § 4. On trouve une formule très légèrement différente « avoir de l'autorité et de l'expérience en matière juridique » dans les accords sur le blé (art. 19, § 3, a) et sur le sucre (art. 40, § 3, i a).

a) *La solution des organisations financières*

Le Fonds monétaire international et la Banque internationale de reconstruction et de développement (5) organisent, selon les articles 18 et 9 de leurs statuts respectifs, une procédure qui doit jouer à propos de toute question d'interprétation des dispositions de l'accord opposant un Etat membre à l'organisation internationale ou deux Etats membres entre eux.

Le principe est que la question est tranchée par une décision des administrateurs, c'est-à-dire de l'organe restreint (6).

La difficulté de l'intervention de cet organe et de l'attribution qui lui est faite d'un pouvoir de décision provient de ce qu'il s'agit d'un conseil restreint qui ne comporte qu'une faible partie de l'ensemble des Etats membres. La décision peut donc apparaître comme celle d'une minorité d'Etats.

Deux institutions permettent de pallier cet inconvénient, elles procèdent toutes deux de la notion d'égalité des Etats.

La première difficulté qui peut apparaître se présente lorsque s'opposent l'un à l'autre deux Etats membres dont l'un est représenté au Conseil d'administration et pas l'autre.

La solution adoptée rappelle celle du juge *ad hoc* de la Cour permanente de Justice internationale ou de la Cour internationale de justice. L'Etat membre non habilité à nommer un administrateur aura la faculté de se faire représenter. Cette solution n'est d'ailleurs, dans le cas d'un différend, qu'un cas particulier d'une disposition plus générale des textes régissant le Conseil d'administration qui prévoit que des règles doivent être élaborées par le Conseil des gouverneurs (7) permettant à un Etat membre non habilité à nommer un administrateur d'avoir un représentant à toute réunion des administrateurs où sera examinée une demande présentée par lui ou une question le concernant particulièrement.

(5) On trouve une solution analogue dans les statuts de la Société financière internationale.

(6) Sous la réserve de certaines hypothèses particulières, telles que la période de liquidation ou du retrait d'un Etat. Sur ces cas, voir *infra* au texte à propos de l'arbitrage.

(7) Statuts du F.M.I., art. XII, section 3 j. Statuts de la B.I.R.D., art. V, section 4 h.

La seconde institution tend à écarter le reproche qui pourrait être fait au conseil de ne représenter qu'une minorité d'Etats, au sein de l'organisation, ce qui est évidemment fâcheux lorsqu'il s'agit de prendre une décision de caractère politique. La difficulté est ici résolue par l'instauration d'une procédure de voie de recours.

En effet, aux termes de l'art. 18, § 2 des Statuts du Fonds monétaire et 9, § 2 des Statuts de la Banque les administrateurs rendent toujours une décision mais tout Etat membre peut demander que la question soit portée devant le Conseil des gouverneurs dont la décision sera sans appel. On passe ainsi de la décision de l'organe exécutif qui est un collège restreint à la décision définitive de l'assemblée des Etats membres. Cette voie de recours n'est pas suspensive et la Banque ou le Fonds, dans la mesure où ils l'estiment nécessaire, peuvent agir sur la base de la décision des administrateurs.

b) *La Charte de La Havane*

La même formule de la subordination de l'organisme collégial restreint à l'assemblée générale se rencontrait dans la constitution de l'Organisation internationale du commerce adoptée à La Havane en 1948 et non entrée en vigueur.

Le chapitre VIII, sous le titre Règlement des différends, organisait, notamment dans ses articles 92, 93, 94, une procédure complexe.

L'article 92 recommandait l'emploi de la formule des négociations directes entre Etats en cause lorsque l'un d'eux estime être privé d'un avantage qui lui revient en vertu de la Charte, du fait de la conduite d'un autre Etat ou parce qu'existe une situation quelconque.

Mais l'article 93 prévoyait que tout Etat membre pouvait porter une semblable affaire devant le Conseil exécutif. Celui-ci pouvait alors utiliser diverses solutions : inviter les Etats à négocier, recommander le recours à l'arbitrage, inviter un Etat membre à prendre telle ou telle mesure.

L'affaire pouvait d'ailleurs être portée devant la conférence elle-même, soit spontanément par le Conseil (art. 94, § 5), soit à la demande d'un Etat membre au cours de la procédure.

L'article 95 prévoyait aussi le renvoi devant la conférence demandé par un Etat membre, dans les 30 jours de la recommandation ou décision prise par le Conseil. L'article 95 précisait qu'il s'agissait d'une révision, la conférence pouvant confirmer, modifier ou infirmer la mesure, la décision ou la recommandation qui lui est renvoyée.

Une nouvelle révision était possible devant la Cour internationale de justice, par le moyen d'un avis consultatif, selon l'article 96. La décision doit être alors modifiée dans la mesure où elle ne serait pas conforme à l'avis de la Cour, l'Organisation étant, aux termes de l'article 96, § 5, liée par l'avis de la Cour (8).

C) *L'intervention limitée de l'organe exécutif*

Dans d'autres organisations internationales l'organe exécutif intervient également au seul stade de ce qu'on peut appeler la première instance, mais l'organe délibérant n'intervient plus et le recours contre la décision de l'organe exécutif est porté devant un tribunal arbitral ou une cour de justice. L'intervention de l'organe exécutif dans la matière se situe dans un domaine particulier qui n'est pas celui de son action ordinaire dans la direction de l'organisation, il s'agit d'une fonction différente, d'une compétence distincte (9).

La décision réglant un différend ne doit pas être confondue avec une décision administrative ordinaire, la procédure n'est d'ailleurs pas la même, elle est spécialement prévue par les textes relatifs au règlement des litiges, de manière à fournir d'ailleurs des garanties diverses, c'est une procédure qui peut être qualifiée de semi-juridictionnelle. En d'autres termes on se trouve ici en présence d'une sorte d'administrateur-juge mais qui n'agit pas, en cette qualité, selon les mêmes règles et méthodes, que lorsqu'il agit comme administrateur simple. Si le principe de cette spécialité de la procédure et cet impératif de garantie à fournir aux Etats intéressés sont constants, les modalités mêmes de la procédure varient dans

(8) Voir *infra* au texte, la troisième partie de l'étude.

(9) Un problème analogue est étudié dans la troisième partie à propos des Communautés européennes.

les deux exemples qui peuvent être mentionnés, celui de l'Organisation internationale du Travail, celui de l'Organisation de l'Aviation civile internationale.

a) *L'O.I.T.*

La Constitution de l'O.I.T. prévoit l'intervention du Conseil d'administration pour le règlement de certains litiges survenant entre Etats. Il ne s'agit pas de litiges concernant l'interprétation de la Constitution elle-même pour laquelle est prévue par l'article 37 l'intervention de la Cour internationale de justice (voir *infra*, § 3), mais de plaintes pouvant être formulées par un Etat membre à l'encontre d'un autre Etat qui, à son avis, n'exécuterait pas d'une manière satisfaisante une convention internationale. L'article 26 organise une procédure de nature à offrir des garanties.

D'une part le gouvernement mis en cause est appelé à désigner un représentant au Conseil pour prendre part aux délibérations relatives à l'affaire en question. Par ailleurs, pour s'éclairer, le Conseil peut se faire assister d'une commission d'enquête.

Le texte de la Constitution de l'O.I.T. ne fournit pas de précisions sur la composition de la commission d'enquête. Il est, en cela moins explicite que le texte de la partie XIII du Traité de Versailles relative à l'Organisation internationale du Travail. En effet l'article 412 prévoyait que la commission était, dans chaque affaire, désignée par le Secrétaire général de la S.D.N., intervenant à la demande du Conseil d'administration. Ce choix était opéré de sorte qu'aucun des membres de la commission ne relevât directement de l'un des Etats membres directement intéressé à la plainte. Le Secrétaire général nommait le Président et les membres de la Commission à partir d'une liste préétablie par la désignation à l'avance par chaque Etat de trois personnes compétentes, la première représentant les patrons, la deuxième les travailleurs et la troisième étant indépendante des uns et des autres.

Le directeur général du Bureau international communique le rapport de la commission et les recommandations qu'elle croit devoir formuler au Conseil d'administration et à chacun des gouvernements intéressés et en assure la publication.

Selon l'article 29, une fois remis le rapport de la Commission, chacun des gouvernements intéressés signifie au Directeur général du B.I.T. s'il accepte, ou non, les recommandations contenues dans le rapport de la Commission. Dans le cas où un Etat ne les accepte pas il peut soumettre la question à la Cour de Justice. Celle-ci joue alors le rôle d'instance d'appel (10).

b) L'O.A.C.I.

Le chapitre XVIII de la Constitution de l'O.A.C.I. du 7 décembre 1944, organise les modes de solution afférents aux « différends et manquements aux engagements ».

A défaut de règlement par voie de négociations directes l'article 84 de la convention prévoit que le Conseil de l'Organisation statuera dans le cas d'un dissentiment entre deux ou plusieurs Etats contractants relatif à l'interprétation ou à l'application de la convention ou de ses annexes, sur la demande qui lui en sera faite par un des Etats qui y serait impliqué.

Le Conseil étant un organisme collégial restreint, composé, aux termes de l'art. 50, de vingt et un Etats membres, la question se pose de savoir comment la procédure de décision peut se dérouler si parmi les Etats parties au différend l'un siège au Conseil et un autre ne siège pas.

La solution prévue ici par l'article 84 n'est pas celle utilisée pour les organismes financiers et que l'on peut appeler celle du « représentant spécial *ad hoc* ». Il est prévu au contraire une sorte de récusation de l'Etat représenté normalement qui ne peut voter lors de l'examen par le Conseil d'un différend auquel il est partie. La solution rappelle celle de l'article 15, § 6 du Pacte de la S.D.N. selon lequel, lors de l'examen d'un litige par le Conseil, les voix des représentants des parties ne sont point comptées.

Mais la procédure de règlement du litige, dans le cadre de l'O.A.C.I., diffère encore de la solution organisée pour les organismes financiers par un autre trait. Si dans l'O.A.C.I., comme dans le cadre du Fonds monétaire ou de la B.I.R.D., une révision de la décision du Conseil d'administration peut

(10) Voir aussi *infra*, troisième partie.

être portée devant le Conseil des gouverneurs, c'est-à-dire l'Assemblée des Etats, ici un appel de la décision du Conseil est organisé mais il n'est pas porté devant l'Assemblée. La compétence en matière d'appel appartient, ici encore, soit à un tribunal arbitral *ad hoc* accepté par les parties en désaccord, soit à la Cour internationale de justice et nous sommes ainsi amenés à présenter maintenant, successivement, ces deux types de procédure.

II. — LE RÈGLEMENT PAR VOIE D'ARBITRAGE

Le procédé de l'arbitrage, tel qu'il est pratiqué par certaines organisations internationales demeure conforme à la définition que donne de ce mode de règlement l'article 37 de la convention n° 2 de la Conférence de La Haye 1907. L'élément caractéristique demeure évidemment le choix des juges par les Parties. Cette formule pleine de souplesse et qui ménage la susceptibilité des Etats peut être quelquefois bloquée si les Parties ne désignent pas les arbitres. Pour parer à ce danger certains textes prévoient, souvent d'une manière minutieuse, des règles particulières de procédure de désignation des arbitres pour que la procédure ne s'enraye point. Le second principe traditionnel, affirmé dans ce même article 37, selon lequel l'arbitrage se fait sur la base du respect du droit, s'applique également en général mais parfois d'une manière moins nette.

L'utilisation de la procédure de l'arbitrage se fait selon des modalités diverses. Tantôt l'arbitrage intervient comme seul mode de solution, pour tous les litiges, ou pour certaines catégories de litiges, tantôt il apparaît comme une simple solution alternative, coexistant avec d'autres modes de règlement et s'offrant aux choix des Parties.

L'arbitrage peut parfois apparaître comme une procédure d'appel, se combinant alors avec l'intervention en première instance de l'organe exécutif.

On peut même citer l'exemple curieux d'une solution arbitrale ne jouant qu'une seule fois, non pas pour résoudre un litige mais pour se prononcer au sujet d'une situation donnée, ce qui s'éloigne quelque peu de la notion classique de l'arbitrage.

A) *L'arbitrage solution unique*

L'arbitrage, en tant que solution unique des différends, se présente sous une double forme. Il se rencontre parfois sous la forme d'une solution unique en ce sens qu'elle est exclusive, dans une organisation donnée, de tout autre mode de règlement. Ce monopole de l'arbitrage concerne tantôt divers types de litiges, tantôt des litiges particuliers.

a) *L'Union postale universelle*

L'Union postale universelle est l'organisation internationale qui réserve à l'arbitrage la plus grande place, elle fait intervenir non des juristes mais des techniciens des problèmes postaux.

Selon l'article 31 de la Convention de l'U.P.P., lorsqu'un litige survient entre deux ou plusieurs Etats membres, concernant l'interprétation de la Convention et des Arrangements ainsi que des règlements d'exécution ou de la responsabilité dérivant, pour une administration postale, de l'application de ces Actes, la question est réglée par « jugement arbitral » (11).

Les divers paragraphes de l'article 31 organisent d'une manière précise les modalités de l'arbitrage pour éviter les impasses de la procédure.

Chacun des arbitres désignés par les Parties est une administration postale d'un membre de l'Union qui n'est pas intéressé dans le litige. En cas de partage des voix les arbitres choisissent pour trancher le différend une autre administration parmi les membres de l'Union proposés par les arbitres. Les Parties peuvent d'ailleurs s'entendre entre elles pour désigner un arbitre unique et cet arbitre peut être le Bureau international lui-même.

Le B.I. peut d'ailleurs, aux termes de l'art. 104, § 2 du Règlement, fournir un avis qui ne lie pas les parties et qui apparaît comme une simple recommandation, une sorte de rapport de conciliation (12).

(11) Les litiges concernant les problèmes de responsabilité, dans les rapports entre les usagers et les administrations postales, sont exclus de cette procédure. Ils sont portés devant les tribunaux nationaux.

(12) Dans l'histoire des arbitrages intervenus dans le cadre de l'U.P.U., au cours d'une période de quatre-vingts années, jusqu'en 1954, il avait

b) *Les organisations financières internationales*

La solution de l'arbitrage est également prévue, dans des textes d'ailleurs identiques pour le Fonds monétaire international et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

Mais ici le recours à l'arbitrage demeure particulier. La solution normale pour les litiges normaux est l'intervention de l'organe exécutif (13). Le recours à l'arbitrage est prévu dans deux cas exceptionnels, lorsque le litige surgit entre la Banque et un Etat qui n'est plus membre ou entre la Banque et un Etat membre mais au cours de la période de suspension permanente des opérations de la Banque. Les liens paraissent ici, à juste titre, fort distendus et c'est le recours à l'arbitrage.

La solution retenue est ici celle de l'arbitrage par commission, chacune des parties, c'est-à-dire d'une part la Banque elle-même, d'autre part l'Etat, désigne un arbitre. Le troisième arbitre qui joue le rôle de surarbitre est nommé, en principe, mais les parties peuvent convenir qu'il en sera autrement, par le Président de la Cour internationale de Justice ou par telle autre autorité désignée par la réglementation du Fonds. Le surarbitre règle souverainement toutes les questions de procédure sur lesquelles les Parties seraient en désaccord (14).

B) *L'arbitrage solution optionnelle*

La solution du recours à l'arbitrage comme mode possible de règlement des litiges est consacrée dans plusieurs organisations : c'est aux Etats qu'il appartient de choisir ce mode de règlement plutôt qu'un autre.

été rendu 25 arbitrages qui se répartissaient ainsi : 19 rendus par les deux arbitres, d'un commun accord ; 5 par un tiers arbitre ; 1 par le Bureau international choisi comme seul arbitre par compromis spécial des Parties en cause. Voir à ce sujet les actes de l'Union postale universelle, 1^{er} fascicule, Convention postale universelle, Berne, 1954, notamment pp. 41-47.

(13) Voir *supra* le texte correspondant à la note 6.

(14) Statuts F.M.I., art. 18 ; Statuts de la B.I.R.D., art. 9.

a) Ainsi dans le cadre de l'acte constitutif de l'*Organisation internationale du Commerce* adopté à la conférence de La Havane en mars 1948, l'article 93, dans le chapitre VIII relatif aux règlements des différends, prévoyait la possibilité pour les Etats de recourir à l'arbitrage, dans les conditions dont ils pourraient convenir, pour résoudre la question de savoir si un Etat membre, par une action ou une omission, avait manqué à l'un des engagements qu'il avait contractés. Mais cette procédure demeurerait fort limitée, la procédure normale étant celle du recours à l'organe exécutif avec des modalités d'ailleurs diverses (15).

b) Selon l'article 29 de la Constitution de l'*Organisation météorologique mondiale* du 11 octobre 1947, la procédure normale de solution de toute question ou différend concernant l'interprétation de la convention, qui n'est pas résolue par négociations diplomatiques ou par le Congrès (qui aux termes de l'article 9 se réunit à intervalles irréguliers et normalement une fois tous les 4 ans) sera confiée à un arbitre indépendant désigné par le Président de la Cour internationale de Justice à moins que les Parties ne conviennent entre elles d'un autre mode de règlement pacifique.

c) L'article 14 de la Constitution de l'*U.N.E.S.C.O.* prévoit que la solution d'un litige ou d'une question concernant l'interprétation de la Constitution du 16 novembre 1945 sera tranchée par la Cour internationale de justice ou un tribunal arbitral selon la solution adoptée par la conférence générale en ce qui concerne ses règles de procédure.

d) Dans l'*Union internationale des télécommunications* le règlement des litiges survenant entre les Etats membres et concernant les questions relatives à l'application de la convention elle-même et des règlements administratifs complémentaires doit être, selon l'article 25 de la Convention du 2 octobre 1947, recherché par les procédures diplomatiques ou tout autre mode prévu par les traités bilatéraux ou plurilatéraux en vigueur entre ces Etats. A défaut de ces règlements particuliers le recours à l'arbitrage est prévu par l'article 25, § 2.

La procédure de l'arbitrage est précisée par l'annexe 3

(15) Voir *supra* au texte, I.B.b.

à la convention. Ce texte est un code de procédure arbitrale en 12 articles. Il prévoit le recours à des arbitres qui peuvent être soit de simples particuliers, soit des administrations nationales de télécommunications soit des gouvernements. Il appartient aux parties de choisir l'un de ces trois types et à défaut d'accord entre les parties pour un tel choix c'est la formule de l'arbitrage par représentants de gouvernements qui se trouve adoptée. On peut recourir à l'arbitrage par arbitre unique. Celui-ci est alors désigné d'un commun accord par les Parties ou selon une formule plus curieuse les Parties peuvent désigner chacune un arbitre et le Secrétaire général de l'Organisation tire au sort pour savoir quelle est celle des deux personnes désignées comme arbitre qui jouera le rôle d'arbitre unique.

C) L'arbitrage procédure d'appel

On rencontre, à titre d'ailleurs isolé, la formule de l'arbitrage utilisé comme appel par rapport à l'intervention de l'organe exécutif.

Cette solution est consacrée par les articles 84 et 85 de l'acte constitutif de l'O.A.C.I.

Selon l'article 84 le litige survenant entre deux ou plusieurs Etats contractants relatif à l'interprétation ou à l'application de la Convention de Chicago ou de ses Annexes et qui n'a pu être réglé par voie de négociations doit l'être par le Conseil (16). Mais une procédure d'appel est organisée, elle peut se dérouler devant un tribunal arbitral *ad hoc* ou devant la Cour de justice internationale.

L'appel devra être notifié au Conseil dans les soixante jours qui suivront la date à laquelle notification de la décision du Conseil aura été reçue.

Il ressort des termes de l'article 85 que l'intervention d'un tribunal arbitral n'est prévue que dans le cas où un Etat contractant, partie au différend dont il a été fait appel, n'a pas accepté le Statut de la Cour (17). Cette disposition confère donc à l'arbitrage d'appel un caractère supplétif.

(16) Voir *supra* au texte, I.C.b.

(17) Le texte qui date de décembre 1944 mentionne la Cour permanente et non pas la Cour internationale, mais il suffit de transposer.

L'article 85 se préoccupe du problème qui peut se poser, dans le cas du recours à la procédure d'arbitrage, à savoir l'absence d'accord des Etats parties au différend sur le choix d'un tribunal arbitral.

Il est prévu, en ce cas, que chaque partie désignera un arbitre et que les arbitres désigneront un surarbitre.

Mais le texte prévoit encore un cas de mauvaise volonté des Etats, celui où ils négligeraient, ou l'un d'eux, de désigner l'arbitre dans un délai de trois mois. Cette carence n'entraîne pas la paralysie de la procédure. En effet il appartient alors au Président du Conseil de désigner à la place et au nom de l'Etat défaillant un arbitre, qu'il choisira sur une liste de personnes qualifiées établie d'avance par le Conseil. On sait que le Président du Conseil est, aux termes de l'article 51, élu par le Conseil, qu'il n'est pas nécessairement choisi parmi les membres du Conseil et que si un représentant d'un Etat est désigné, sa place devient vacante, un autre représentant étant désigné par l'Etat. Il en résulte que le Président, sans être véritablement un fonctionnaire international, comme par exemple le Secrétaire général est donc, pour la durée de son mandat, investi d'un rôle international, et qu'il n'obéit plus aux ordres de son gouvernement.

Les formules adoptées, tout en étant différentes, ne sont pas sans analogie avec celles imaginées par les articles 22 et 23 de l'Acte général d'arbitrage de Genève de 1928.

Le texte prévoit même que si les arbitres n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le nom d'un surarbitre le Président du Conseil le désignera en choisissant un nom sur la liste précitée.

Dans ces conditions le fonctionnement de l'instance d'appel sera assuré de toute manière.

L'appel est suspensif en principe. Toutefois les décisions du Conseil portant sur la question de savoir si une entreprise de transport aérien est exploitée conformément aux dispositions de la convention restent valables jusqu'à ce qu'elles soient éventuellement infirmées en appel. La sentence est définitive et obligatoire.

D) *L'arbitrage isolé*

Dans les exemples précités on a généralement recours à un tribunal *ad hoc* et l'on ne retrouve pas nécessairement les mêmes arbitres mais, du moins, entre les mêmes Parties ou entre des Parties différentes la procédure arbitrale est-elle susceptible de jouer plusieurs fois ?

Une organisation internationale fournit un exemple plus curieux d'un arbitrage qui est unique, en ce sens qu'il ne peut se produire qu'une seule fois, tout au cours de l'existence de l'organisation internationale et qu'il n'a pas pour but de trancher un véritable litige mais d'établir un point de fait qui conditionne une catégorie juridique.

Cette curieuse intervention d'un tribunal arbitral est celle prévue par l'article 8 du traité de Rome du 25 mars 1957 concernant la Communauté économique européenne. On sait que le marché commun est établi progressivement au cours d'une période de transition de douze années à dater du 1^{er} janvier 1959 et que la période de transition est normalement divisée en trois étapes de quatre années chacune. Mais la durée de ces étapes peut être modifiée. La première étape prend fin avec la constatation que l'essentiel des objectifs spécifiquement fixés par le traité pour la première étape est effectivement atteint et que les obligations qui incombent aux Etats membres ont été accomplies. Cette constatation est effectuée par le Conseil statuant à l'unanimité, à la fin de la quatrième année et éventuellement de la cinquième. A la fin de la sixième année la constatation est faite toujours par le Conseil mais statuant à la majorité qualifiée, selon les dispositions de l'article 148. A compter de ce dernier vote, tout Etat membre, si la majorité qualifiée n'a pas été acquise ou l'un des Etats resté dans la minorité dans le cas contraire peut demander au Conseil la désignation d'une instance d'arbitrage. La décision de celle-ci lie tous les Etats membres et les institutions de la Communauté. Le tribunal arbitral se compose de trois membres désignés par le Conseil statuant à l'unanimité sur la proposition de la Commission. Si cette procédure n'aboutit pas, dans le délai d'un mois, les membres de l'instance arbitrale sont alors désignés par la Cour de Justice dans le même délai.

L'existence de cette instance arbitrale — le traité ne dit pas tribunal arbitral — est évidemment très curieuse. Son rôle est de se prononcer sur l'existence de certains faits et de certains actes. C'est évidemment un rôle juridictionnel, mais on peut se demander pourquoi ce rôle n'est pas dévolu à la Cour de Justice, peut-être parce que la décision n'est pas ici juridictionnelle dans sa portée. Il n'y a pas de relativité de la chose jugée comme on la rencontre par exemple avec l'article 93 de la Charte de La Havane. C'est une portée générale qui est visée, non seulement à l'égard des Etats mais aussi des institutions mêmes de la Communauté. En réalité il s'agit ici d'une mesure de défiance à l'égard de la Cour de Justice, d'une sorte de séparation des pouvoirs. C'est que la question est considérée comme d'importance exécutive et que la faire trancher par la Cour aboutirait à une sorte de gouvernement des juges. Pourtant l'intervention ne peut se produire qu'une fois, pour le passage de la première à la deuxième étape, à supposer que la première étape ait été prolongée de deux ans. Pour le passage de la deuxième à la troisième, c'est la règle de l'unanimité du Conseil qui est adoptée.

L'intervention d'un organisme purement éphémère, un tribunal *ad hoc* extérieur à l'organisation, a pour but d'écartier la Cour de Justice.

Mais celle-ci est appelée évidemment à jouer un rôle dans des hypothèses plus nettement contentieuses.

III. — LE RÈGLEMENT PAR L'INTERVENTION D'UN ORGANE JURIDICTIONNEL

Divers textes prévoient l'intervention d'une Cour de Justice comme mode de règlement de litiges. Lorsque le règlement est confié à un organisme délibérant ou exécutif, ou lorsqu'il s'agit d'un tribunal arbitral, il est évident que chaque organisation fait intervenir un organisme propre. Il en va différemment lorsqu'intervient un organisme juridictionnel car le droit international général ne connaît pas un très grand nombre de juridictions internationales et dans le domaine des organisations internationales, on peut essentiellement citer deux Cours de Justice, la Cour internationale de

La Haye, la Cour de la C.E.C.A. Il convient donc de préciser l'intervention de chacun de ces organismes (18).

A) *La Cour internationale de justice*

La Cour internationale de justice intervient de deux manières fort différentes, tantôt en tant qu'organisme juridictionnel, au cours d'une procédure contentieuse, tantôt dans le cadre de la procédure de l'avis consultatif.

a) *Le rôle juridictionnel*

Lorsqu'elle intervient comme juridiction la Cour internationale peut le faire selon deux modalités fort différentes: tantôt en première et dernière instance, tantôt comme instance de révision ou d'appel. Ces deux rôles différents doivent être distingués.

1° Le rôle de juridiction ordinaire :

Il apparaît dans diverses organisations, avec des particularités qui sont en général voisines.

Par exemple l'article 75 de la Constitution de l'O.M.S. du 22 juillet 1946 prévoit l'intervention de la Cour. Cette intervention est limitée et supplétive.

Elle est limitée, en apparence du moins, par la formule « toute question ou différend concernant l'interprétation ou l'application de la Constitution ». Elle est surtout supplétive, l'intervention de la Cour étant prévue lorsque le règlement n'aura pas été obtenu par voie de négociation ou par l'intervention de l'Assemblée de la Santé. Les Parties peuvent d'ailleurs convenir d'un autre mode de règlement.

Une formule analogue est adoptée par l'article XI de la Convention pour l'établissement d'une *Organisation européenne pour la recherche nucléaire* du 1^{er} juillet 1953 selon lequel tout différend entre deux ou plusieurs Etats membres au sujet de l'interprétation ou de l'application de la Convention qui ne pourrait être réglé par l'entremise du Conseil, assemblée dans laquelle sont représentés tous les Etats mem-

(18) En raison du caractère particulier de sa compétence il ne sera pas traité de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

bres, sera soumis à la Cour internationale de justice, à moins que les Etats intéressés n'acceptent d'un commun accord un autre mode de règlement.

L'article XVII du Statut de l'*Agence internationale de l'énergie atomique* organise également l'intervention de la Cour pour le règlement de toute question ou différend concernant l'interprétation ou l'application du statut qui n'a pas été obtenu préalablement par voie de négociations. Le texte indique d'ailleurs également que les Parties intéressées peuvent convenir d'un autre mode de règlement.

L'article 37 de la Constitution de l'*O.I.T.* prévoit que toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la Constitution ou des conventions conclues ultérieurement seront soumises à l'appréciation de la C.I.J.

L'article 16 de la Constitution de la *F.A.O.* amendé déclare que toute question ou litige concernant l'interprétation de la Constitution, s'il n'est pas résolu par la Conférence, sera soumis à la C.I.J. en accord avec le statut de la Cour ou à tout autre organisme que la Conférence pourrait désigner.

Enfin selon l'article 14, § 2 de la Constitution de l'*U.N. E.S.C.O.*, toute question ou tout différend concernant l'interprétation de la Constitution sera confié pour règlement à la C.I.J. ou à un tribunal arbitral, selon ce que décidera dans l'adoption de ses règles de procédure, la Conférence générale.

2° Le rôle de la Cour en tant qu'organisme de révision :

La Cour intervient en tant qu'instance de révision ou d'appel dans plusieurs organisations ; trois exemples particuliers peuvent être retenus.

L'un est fourni par l'*O.I.T.* On a vu plus haut (19) que lorsqu'une plainte est déposée par un Etat contre un autre Membre, relativement à l'exécution d'une convention, un rapport est établi par une Commission d'enquête qui intervient à la demande du Conseil d'administration. L'article 29 de la Constitution de l'*O.I.T.* prévoit dans son § 2 que cha-

(19) Voir *supra* au texte, I.C.a.

que Gouvernement intéressé doit notifier dans les trois mois, au Directeur du B.I.T., s'il accepte ou non les conclusions du rapport. S'il ne les accepte pas, il doit indiquer s'il désire soumettre le différend à la Cour internationale de justice. Le rôle de la Cour est précisé par l'article 32 selon lequel les conclusions ou recommandations éventuelles de la Commission d'enquête peuvent être confirmées, amendées ou annulées par la Cour, dont la décision est, aux termes de l'article 31, définitive.

Un second exemple de l'intervention de la Cour en tant que juridiction d'appel est donné par les articles 84, 85 et 86 de la Convention de Chicago sur l'*O.A.C.I.* Les litiges relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention sont réglés par le Conseil s'ils n'ont pas été résolus préalablement par voie de négociations. Mais un appel est possible. Il est porté devant la Cour si les Etats parties au différend ont accepté le statut de la Cour et devant un tribunal arbitral *ad hoc* dans le cas contraire.

Une troisième organisation internationale, demeurée d'ailleurs à l'état de projet car la Convention constitutive, la Charte de La Havane, n'est pas entrée en vigueur, prévoyait aussi l'intervention de la Cour comme instance de *révision* à l'encontre des décisions de règlement des différends émanant de la Conférence. La procédure, exposée ci-dessus, prévue par les articles 94 et 95, était complexe. En première instance intervenait le Conseil exécutif, un recours était possible devant l'Assemblée, la Conférence. C'est la décision de la Conférence qui pouvait, à son tour, faire l'objet d'une révision par la Cour internationale de justice. Mais celle-ci était saisie, aux termes de l'article 96, § 2, de la Charte, au moyen d'une demande d'avis consultatif. Ainsi, d'une manière assez curieuse, à la procédure contentieuse faisait place une autre procédure devant la Cour intervenant en tant que donneuse d'avis.

b) Le rôle de la Cour donneuse d'avis

La compétence consultative de la Cour est une solution que l'on rencontre dans le fonctionnement même de diverses organisations internationales. Mais les textes qui organisent

cette compétence doivent être distingués. Ils appartiennent en effet à deux catégories distinctes : d'une part les textes constitutifs des organisations qui prévoient parfois l'avis consultatif comme ils prévoient d'autres modes de règlement et d'autre part des textes particuliers qui prévoient ce seul mode de règlement, les accords spéciaux passés par les diverses organisations avec l'O.N.U. elle-même.

1° Les textes constitutifs :

Les dispositions qui prévoient la possibilité de demander un avis consultatif sont rares dans les textes constitutifs, mais on peut citer pourtant quelques exemples.

L'article 16, § 2 de la Constitution de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture indique que toute demande formulée à la Cour par l'Organisation pour un avis consultatif sur des questions juridiques se posant dans le cadre de son activité doit être conforme à tout accord passé entre elle-même et l'O.N.U.

La formule est analogue de l'article 76 de la Constitution de l'O.M.S. selon lequel sous le couvert de l'autorisation de l'Assemblée générale de l'O.N.U. ou sous le couvert de l'autorisation résultant de tout accord passé entre l'Organisation et l'O.N.U. et l'Organisation, celle-ci pourra demander un avis à la Cour sur toute question juridique du ressort de son activité.

L'article 56 de la Convention sur l'Organisation consultative intergouvernementale maritime du 30 octobre 1946 stipule que toute question juridique qui ne peut être résolue selon les procédures de l'article 55, c'est-à-dire le recours à l'Assemblée ou au Conseil maritime de sécurité ou à tout autre solution acceptée par les Parties, sera portée devant la Cour pour avis consultatif en se conformant aux dispositions de l'article 96 de la Charte de l'O.N.U.

L'article 17 des Statuts de l'Agence atomique internationale habilite la Conférence générale et le Conseil des gouverneurs, sous réserve de l'autorisation de l'Assemblée générale de l'O.N.U., à demander à la Cour un avis consultatif sur toute question juridique se posant à propos de l'activité de l'Agence.

Enfin la procédure de l'avis consultatif est encore prévue par l'article 37, § 2 de l'O.I.T. Mais l'avis de la Cour est seulement destiné à éclairer le tribunal *ad hoc* qui peut intervenir pour résoudre des difficultés provenant de l'interprétation d'une convention conclue dans le cadre de l'Organisation et non pas lorsqu'il s'agit de l'interprétation de la Constitution de l'O.I.T. elle-même car dans ce dernier domaine le différend concernant cette interprétation est tranché par la Cour elle-même dans le cadre de la procédure contentieuse ordinaire (20).

2° Les accords entre l'O.N.U. et les organisations :

Outre les textes constitutifs ci-dessus indiqués, et d'une manière plus générale, la compétence consultative de la Cour se fonde sur les accords intervenus entre l'Organisation considérée et l'O.N.U. Ces accords sont généraux et contiennent des dispositions relatives à cette compétence consultative, même lorsqu'elle est exceptionnellement prévue par les textes constitutifs.

Toutes les Organisations qui sont des Institutions spécialisées ont conclu de tels accords avec l'O.N.U. qui contiennent des dispositions relatives à cette compétence consultative, même lorsqu'elle est exceptionnellement prévue par les textes constitutifs. Toutefois, seule parmi les Institutions spécialisées, l'Union postale universelle ne connaît pas la procédure de l'avis consultatif.

Pour les autres Organisations la formule donnant compétence à la Cour est généralement la même. Elle se fonde sur les dispositions de la Charte elle-même (article 96, § 2) et dérive d'une formule adoptée pour l'O.I.T. (21) selon la-

(20) Constitution de l'O.I.T., art. 37, § 1.

(21) Voir Shabtai Rosenne, *The international court of justice*, Leyden, 1957, p. 450. Les textes relatifs à la compétence de la Cour sont les suivants : O.I.T., Accord, art. 9, et résolution Assemblée générale O.N.U. 50 (I). — O.A.A., Accord, art. 9, et Rés. 50 (I). — U.N.E.S.C.O., Accord, art. XI, et Rés. 50 (I). — O.A.C.L., Accord, art. 10, et Rés. 50 (I). — O.M.S., Accord, art. 10, et Rés. 124 (II). — B.I.R.D., Accord, art. 8, et Rés. 124 (II). — F.M.L., Accord, art. 8, et Rés. 124 (II). — U.I.T., Accord, art. 8, et Rés. 124 (II). — O.M.M., Accord, art. 7, et Rés. 531 (VI). — Organisa-

quelle l'Assemblée générale de l'O.N.U. autorise l'Organisation à demander des avis consultatifs à la Cour sur des questions juridiques qui se posent dans le cadre de son activité, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre d'une part l'Organisation dont il s'agit, d'autre part l'O.N.U. ou les autres Institutions spécialisées.

Les Organisations considérées étant à structure bicamérales il est prévu que la demande d'avis peut être formulée soit par la Conférence générale soit par le Conseil restreint, dûment autorisé à cet effet par la Conférence. Le Conseil économique et social doit être informé de la demande.

La demande doit, selon les stipulations des accords, et en conformité avec les dispositions mêmes de la Charte, porter sur des questions juridiques, et la Cour a précisé cette notion dans divers avis demandés par l'Assemblée générale de l'O.N.U. Cette interprétation est également valable pour les demandes émanant des organisations considérées. Il semble d'ailleurs que par hypothèse même on ne se trouve pas ici dans un domaine politique.

B) *La Cour de justice des Communautés européennes*

Les solutions qui existent dans les Communautés européennes sont quelque peu particulières dans la mesure même où il ne s'agit pas d'organisations internationales, au sens étroit de l'adjectif mais d'organisations à caractère supranational. L'existence d'un organisme exécutif doté de très larges pouvoirs, comme celle de recours en annulation, entraîne des solutions différentes de celles que l'on rencontre dans les organisations décrites jusqu'ici.

D'ailleurs les trois Communautés existant actuellement, C.E.C.A., Marché commun et Euratom, n'adoptent pas les mêmes solutions dans toutes les hypothèses, et cela en raison même des différences de pouvoir entre leurs exécutifs qui

tion consultative maritime internationale, Accord, art. 9, et Rés. 204 (III).

On notera que pour trois organisations (O.M.S., U.I.T., O.M.M.) le mot « compétence » est substitué au mot « activité » de la formule générale : « L'Assemblée générale autorise l'Organisation... à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité... ».

amènent à distinguer dans certains cas les solutions C.E.C.A. des solutions des deux autres Communautés.

Sous ces réserves des traits communs apparaissent.

Il convient donc d'exposer les traits généraux des Organisations quant aux règlements des litiges et ensuite quelques aspects plus particuliers à l'une d'elles, la C.E.C.A. en raison des pouvoirs particuliers de l'organe exécutif, la Haute Autorité.

a) *Les traits généraux*

L'aspect essentiel qui distingue les solutions de règlements des litiges dans le cadre des Communautés européennes des solutions des Organisations plus proprement internationales est un rôle plus important et surtout plus général de la Cour de justice.

1° Les principes :

Alors que dans les Organisations internationales l'intervention de la Cour de La Haye apparaît généralement comme subsidiaire et, sauf la procédure de l'avis, exceptionnelle, l'intervention de la Cour de justice, dans les Communautés européennes, est normale.

Des dispositions analogues figurent dans les trois traités pour établir en quelque sorte un principe de rigidité des procédures sous la forme d'un engagement des Etats à ne pas soumettre les différends qui surgiraient entre eux, relatifs à l'interprétation ou à l'application du traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par le traité lui-même (22).

D'autres articles établissent l'intervention de la Cour en faisant d'elle le régulateur juridique normal de l'organisation et en posant le principe « La Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité » (23).

Il en résulte que la Cour intervient à titre normal, et non à titre d'instance d'appel, pour sanctionner les viola-

(22) Art. 87, C.E.C.A. ; art. 219, Marché commun ; art. 193, Euratom.

(23) Art. 164, Marché commun ; art. 136, Euratom. L'article 31, pour la C.E.C.A., contient la même formule mais la complète en ajoutant à l'interprétation du traité celle des règlements d'exécution.

tions du traité et assurer l'exécution par les Etats membres de leurs obligations.

2° Les procédures :

Il convient de préciser la procédure d'intervention qui n'est pas toujours la même et on doit distinguer selon que la Cour est saisie par les Etats ou par l'organe exécutif.

a) La saisine par les Etats :

Lorsqu'elle est saisie par un Etat la Cour peut l'être tantôt par voie de compromis, tantôt par voie de requête.

Le compromis est nécessaire pour saisir la Cour et l'amener à statuer lorsqu'il s'agit d'un différend entre Etats membres qui se trouve simplement en connexité avec l'objet du Traité. Cette solution est adoptée en termes identiques par l'article 89, § 2 de la C.E.C.A., 182 du traité de Marché commun, 154 du traité d'Euratom.

Au contraire la requête unilatérale suffit lorsqu'un Etat désire saisir la Cour de justice en estimant qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité. A cet égard les dispositions des articles 170, §1 du Marché commun et 142, § 1 de l'Euratom sont identiques, et celles de l'article 89, § 1 de la C.E.C.A. sont différentes en la forme mais très analogues au fond.

La différence entre d'une part les solutions Marché commun et Euratom et d'autre part la solution C.E.C.A. apparaît dans le déroulement même de la procédure. Il existe en effet un préalable dans les solutions des traités de Rome de 1957 que l'on ne trouve pas dans la C.E.C.A.

Les §§ 2 et 3 des articles 170 pour le Marché commun, et 142 pour l'Euratom, prévoient en effet qu'avant que l'Etat introduise contre un autre Etat membre un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent, il doit saisir l'organe exécutif, la Commission.

Celle-ci, après que les Etats ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites ou orales, émet un avis motivé. Mais cet avis ne constitue pas une première décision à l'égard de laquelle la Cour aurait à jouer le rôle d'instance de recours car le § 3 des textes pré-

cités précise que si la Commission n'a pas émis d'avis dans un délai de trois mois, la Cour peut être saisie malgré cette carence.

β) La saisine par l'exécutif :

Les articles 169 du traité de Marché commun et 141 du traité d'Euratom prévoient la possibilité pour la Commission de saisir la Cour de justice lorsqu'un Etat dont elle a estimé qu'il avait manqué à ses obligations ne s'est pas conformé dans un certain délai à l'avis motivé qu'elle avait établi à ce sujet après l'avoir mis à même de présenter ses observations.

Il s'agit ici encore d'une saisine de la Cour statuant comme instance ordinaire et non pas comme instance d'appel.

Il n'existe pas une procédure analogue dans la C.E.C.A. parce que précisément la Haute Autorité dispose de plus larges pouvoirs et au lieu d'un simple avis peut prendre, dans des cas analogues, une décision exécutoire.

b) La Cour de justice dans la C.E.C.A.

Nous avons vu, plus haut, à propos des Organisations internationales ordinaires, que l'organe juridictionnel peut jouer le rôle d'instance d'appel par rapport à des décisions de règlement de différends qui sont prises en première instance par un organisme délibérant ou exécutif.

On peut parfaitement concevoir qu'il en soit de même dans une organisation du type des Communautés européennes et notamment dans la C.E.C.A. Mais il faut se garder d'une confusion, et opérer une distinction, entre la voie de recours d'une part, et le recours en annulation contre une décision véritablement exécutive, au sens matériel et non au sens organique.

En d'autres termes l'organisme exécutif, comme la Haute Autorité, prend des décisions dont certaines sont de caractère administratif ou gouvernemental. Si la Cour est saisie d'un recours contre une telle décision il ne s'agit pas d'un appel ou d'une révision. A l'inverse si la décision de la Haute Autorité est, elle-même, une décision de règlement d'un différend la Cour jouera le rôle de juridiction d'appel.

L'examen des cas d'intervention de la Cour à l'égard de décisions émanant de la Haute Autorité fait apparaître trois types différents d'hypothèses.

— Le premier type de recours, qui peut apparaître comme une voie de réformation, est celui prévu par l'article 88 du traité de la C.E.C.A. Lorsque la Haute Autorité estime qu'un Etat a violé une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, elle le constate par une décision. Le fait qu'elle impartit à l'Etat un délai pour l'exécution, que la décision est motivée, que l'Etat a été mis, avant le prononcé, en mesure de présenter ses observations, permet de penser que l'on se trouve en présence d'une décision exécutoire de caractère juridictionnel ou semi-juridictionnel. Un recours est possible, de la part de l'Etat, contre la décision, il est porté devant la Cour. Les différences avec la procédure, précédemment exposée, des articles 169 Marché commun et 141 Euratom sont, on le voit, fort nettes.

L'article 88 organise d'ailleurs une procédure complémentaire. Si l'Etat n'a pas pourvu à l'exécution de son obligation dans le délai que la Haute Autorité lui a impartit, celle-ci, sur avis conforme du Conseil, statuant à la majorité des deux tiers, peut prononcer des sanctions. De nouveau l'Etat peut former un recours devant la Cour, contre cette fois la décision de sanction.

Les recours de l'article 88 sont qualifiés de « recours de pleine juridiction ». La terminologie peut paraître surprenante car il s'agit, évidemment, de recours en annulation. Mais l'expression doit être interprétée comme signifiant simplement que l'examen de la Cour porte sur l'appréciation des faits et des circonstances dont la prise en considération a commandé la décision prise : c'est le problème du contrôle des faits dont il s'agit ici (24).

— Un second groupe d'hypothèses concerne les recours portés devant la Cour par des Etats ou des entreprises, à l'encontre de décisions de la Haute Autorité prononçant des sanctions pécuniaires ou des astreintes. Les cas dans les-

(24) Voir sur ce problème Paul Reuter, *La communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, pp. 90-93.

quels de telles décisions peuvent être prises sont fort nombreux (25). L'article 36, § 6 du Traité précise que le recours qui peut être intenté est un recours de pleine juridiction comportant, comme dans l'article 88, contrôle des faits. Le recours est évidemment un recours en annulation, du point de vue de la technique juridique. La Cour peut apporter des modifications aux décisions qui lui sont soumises. Cela aboutit à conférer à la Cour le rôle d'une juridiction agissant comme un supérieur hiérarchique cependant qu'à l'inverse l'intervention de la Haute Autorité, dans la mesure où elle prononce des sanctions pécuniaires, fait songer à l'administrateur-juge.

— Le troisième groupe enfin concerne l'appréciation par la Haute Autorité de certains faits. Ainsi la Haute Autorité décide, aux termes de l'article 37, s'il existe, ou non, une situation de troubles graves dans l'économie d'un Etat, résultant d'une action ou d'un défaut d'action de sa part. Un recours peut être porté devant la Cour à l'encontre de cette décision. La Cour peut encore, à l'occasion de ce recours, apprécier tous les faits et elle joue très nettement le rôle donc d'un supérieur hiérarchique.

La Haute Autorité peut également constater l'état de crise manifeste (art. 58) ou l'état de pénurie sérieuse (art. 59). Il semble que des recours soient possibles contre ces décisions mais à défaut de dispositions particulières il ne s'agit pas d'un recours permettant à la Cour l'appréciation de tous les faits et le recours paraît donc illusoire compte tenu des dispositions de l'article 33 qui pose le principe que sauf stipulations contraires du traité l'examen de la Cour ne peut porter sur l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle sont intervenues lesdites décisions ou recommandations, sauf s'il est fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir ou d'avoir méconnu d'une manière patente les dispositions du traité ou toute règle de droit relative à son application ».

(25) Ainsi les articles 47 et 54 *in fine*, 58 § 4, 59 § 7, 64 et 66 § 4 prévoient des amendes ; l'article 68 § 6 des astreintes, et l'article 50 § 3 des majorations sur des prélèvements de caractère fiscal.

On voit donc combien est complexe et difficile à caractériser du point de vue de l'analyse juridique l'intervention de la Cour dans ces différents cas.

*
**

De l'examen de quelques solutions auquel il vient d'être procédé on peut dégager, semble-t-il, quelques remarques de caractère général.

On peut formuler, en particulier, deux observations.

La première fait apparaître une grande diversité des solutions. L'étude du droit comparé des organisations montre que les formules utilisées sont multiples comme le feraient apparaître une étude de droit comparé à laquelle on se livrerait au sujet d'Etats et même une étude historique puisque la formule de l'administrateur juge est parfois conservée. On ne peut pas réduire les solutions à un schéma type qui se rencontrerait uniformément dans les diverses organisations. Le seul domaine dans lequel, pour le groupe des Institutions spécialisées au sens de la Charte, une identité de solutions apparaît est le recours à la Cour internationale de justice par la procédure de l'avis consultatif.

Ceci amène alors à la seconde observation : les modes de règlement des litiges ne se réduisent pas à l'intervention d'un organe juridictionnel. Les procédures arbitrales, voire les interventions des organes exécutifs ou délibérants propres à chaque organisation sont très largement utilisées. L'organe juridictionnel commun est l'objet d'une certaine méfiance qui n'est pas sans analogie d'ailleurs avec la méfiance qui fut si longtemps, et n'est d'ailleurs pas dissipée, celle des Etats. Evidemment le recours à la Cour de justice est naturel dans les communautés européennes qui constituent des solutions fédérales, mais pour les autres organisations le recours à la Cour internationale de justice est moins évident. Il n'est pas sans intérêt de noter qu'il se fait alors essentiellement par la technique de l'avis consultatif même si celui-ci, dans le cas de ces organisations ne se distingue plus guère des procédures à effet plus directement obligatoire.

C.-A. COLLIARD.