

LE DROIT INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES (1)

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

- § 1. — HISTORIQUE.
- § 2. — DE L'EXISTENCE D'UN ORDRE JURIDIQUE INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.
- § 3. — LE DROIT INTERNE RELATIF AU FONCTIONNEMENT INTÉRIEUR DE L'ORGANISATION.
- § 4. — LE DROIT INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DIRECTEMENT OBLIGATOIRE POUR LES ETATS MEMBRES.
- § 5. — LES RAPPORTS ENTRE L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET CELUI DES ETATS.

CONCLUSION.

(1) Cette étude a pu être entreprise grâce à une bourse de recherches de la Fondation Rockefeller dont l'auteur a bénéficié à la School of International Affairs de la Columbia University. L'auteur tient à lui exprimer ici sa reconnaissance.

Introduction

Le problème du droit interne des Organisations internationales a été, jusqu'à ces toutes dernières années, très peu examiné par la doctrine. Presque tous les manuels de droit international, même récents, ne comportent aucune référence à ce sujet (2). Une telle attitude ne manque pas d'être surprenante si l'on considère que les premières Organisations internationales ont vu le jour à la fin du XIX^e siècle, qu'elles n'ont cessé depuis de se multiplier et de jouer un rôle de plus en plus important dans la vie de la société internationale.

Faute d'avoir analysé et même aperçu ce droit, la doctrine et la pratique ont abouti, dans leurs études, à des conclusions parfois erronées. Il arrive ainsi que les tribunaux administratifs des Organisations internationales soient considérés comme des tribunaux internationaux (3), au lieu d'apparaître comme des tribunaux de l'ordre juridique interne de ces Organisations. De même, l'examen de la pratique relative aux privilèges des Organisations internationales nous montre que, lorsque l'on veut savoir si une Organisation jouit ou non de l'immunité de juridiction, on considère presque exclusivement la convention générale sur les privilèges et immunités et les accords de siège au lieu de chercher à savoir si l'acte incriminé relève du droit interne de l'Organisation. Si tel est le cas en effet, il importe peu que l'Organisation jouisse de l'immunité de juridiction car les tribunaux locaux sont totalement incompétents pour connaître d'un acte qui relève d'un ordre juridique étranger (4).

(2) Cf. toutefois parmi les manuels récents qui mentionnent le problème, G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padoue, 1958, p. 253 ; G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, Milan, 1956, p. 60, et surtout A.P. Sereni, *Diritto internazionale*, Milan, 1960, vol. II, 2, pp. 900-915.

(3) V. comme exemple de cette attitude W. Friedmann et A. Fatouros, « The United Nations administrative tribunals », *International Organization*, 1957, p. 27. Ils déclarent : « the administrative tribunal is first of all a purely international body ».

(4) En 1956, par exemple, en Argentine, dans un procès opposant les Nations Unies à l'un de ses fonctionnaires, le tribunal local qui s'était déclaré compétent ne s'est dessaisi de l'affaire que parce que, entre temps, cet Etat avait ratifié la Convention générale sur les privilèges et immunités de l'O.N.U. qui accorde à cette Organisation l'immunité de juridiction. Un cas pareil pourtant est le cas typique qui relève de l'ordre juridique interne des Nations Unies, il n'y avait donc pas lieu de voir si l'Organisation jouissait de l'immunité car

La question du droit interne des Organisations internationales n'est donc pas aussi théorique que ce que l'on pourrait croire au premier abord, mais a des conséquences pratiques. Au cours de cette brève étude nous examinerons s'il est possible que les Organisations internationales possèdent un ordre juridique interne et, dans l'affirmative, nous étudierons quel est le contenu de celui-ci. Auparavant il convient, dans un court historique, de montrer de manière plus détaillée l'attitude de la doctrine et de la pratique vis-à-vis de ce problème.

§ 1. — Historique

Si les doctrines anglo-saxonne et française se sont, jusqu'à tout récemment, désintéressées du droit interne des Organisations internationales, il n'en va pas de même des doctrines allemande et italienne qui, dès le début de notre siècle, ont entrevu le problème. C'est ainsi que, se rendant compte qu'il était difficile de considérer certaines règles des Unions administratives, et surtout des Commissions fluviales, comme du droit interne des Etats ou comme du droit international, Kaufmann (5), Liszt (6) et Fusinato (7) mentionnent un droit objectif ou un droit autonome distinct du droit étatique et du droit international.

Ce sont toutefois les règlements internes des Organisations internationales : règlements du personnel, règlements intérieurs de certains organes, qui ont permis aux auteurs d'apercevoir la notion de droit interne de ces Organisations. Pour certains le problème ne se pose guère : il s'agit de règles de droit international. Pour Anzilotti :

« Il semble qu'il faille y voir une forme spéciale d'accord... il s'agit donc toujours de normes conventionnelles. » (8)

les tribunaux locaux étaient incompétents pour juger de l'affaire. V. 12^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, Doc. A/3594, p. 124.

(5) W. Kaufmann, « Die modernen nichtstaatlichen internationalen Verbände und Kongresse und das internationale Recht », *Zeitschrift für Völkerrecht*, vol. II, Breslau, 1908, p. 432. Cité par A. Cavaglieri, « I soggetti del diritto internazionale », *Rivista di diritto internazionale*, 1925, p. 170.

(6) F. von Liszt, *Das Völkerrecht*, Berlin, 1925, p. 85.

(7) Fusinato, « La personalità giuridica dell'Istituto di Agricoltura », *Rivista di diritto internazionale*, 1914, pp. 153-154.

(8) D. Anzilotti, *Cours de droit international*, Paris, 1929, p. 295. Dans ce sens aussi A. Cavaglieri, « I soggetti del diritto internazionale », *Rivista di diritto internazionale*, 1925, p. 171. Plus nuancée, mais penchant aussi vers

Cette thèse fut critiquée par un groupe d'auteurs italiens qui faisaient remarquer, à juste titre, que les règlements du personnel ne sont pas le fruit d'un accord entre Etats, puisque promulgués directement par un organe de l'Organisation, et qu'ils ne sauraient être considérés comme des normes internationales, puisqu'ils s'adressent à des individus qui ne sont pas normalement des sujets de ce droit (9). Et ces auteurs, se basant souvent sur la théorie de l'institution, estimaient que ces normes, destinées à régler les rapports internes de l'Organisation internationale, constituaient son droit interne (10). Ainsi dès 1923 Borsi déclarait :

« L'ensemble des normes établies par la Société des Nations et relatives à son organisation constituent la partie la plus importante de son droit interne... droit qui peut avoir avec les droits internes des Etats des relations analogues à celles des droits étatiques entre eux. » (11)

Si le principe était posé avec rigueur, il n'en reste pas moins vrai qu'à l'époque la question du droit interne des Organisations internationales n'a pas fait l'objet d'une étude d'ensemble. Parallèlement d'ailleurs des auteurs consacraient leurs recherches à ce qu'ils appelaient « le droit international administratif », qu'ils estimaient distinct du droit international et du droit interne des Etats (12). Toutefois, faute de s'être rendu compte qu'une grande partie de ce droit administratif n'était rien d'autre que du droit interne des Organisations internationales, ces auteurs ont abouti à des notions

cette solution, S. Basdevant, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 1931, pp. 67-69.

(9) Cf. M. Scerni, *Saggio sulla natura giuridica delle norme emanate dagli organi creati con atti internazionali*, Genève, 1930, p. 35.

(10) Cf. R. Monaco, « I regolamenti interni delle organizzazioni internazionali », *Jus gentium*, 1938, pp. 52-108 ; S. Romano, *Corso di diritto internazionale*, Padoue, 1933, p. 236 ; G. Morelli, « L'Istituto internazionale di Agricoltura e la giurisdizione italiana », *Foro Italiano*, 1931, I, p. 1427 ; C. Baldoni, « Gli organi e gli Istituti nelle unioni internazionali », *Rivista di diritto internazionale*, 1931, pp. 465-466 ; A. Ferrara, « Il rapporto d'impiego nell'Istituto internazionale di Agricoltura e il potere di giurisdizione dello Stato italiano », *Rivista di diritto pubblico*, 1931, pp. 531-540.

(11) Borsi, « Il rapporto d'impiego nella Società delle Nazioni », *Rivista di diritto internazionale*, 1923, p. 283.

(12) Cf. A. Rapisardi Mirabelli, *Il diritto amministrativo internazionale*, Padoue, 1939 ; P. Negulesco, *Principes de droit international administratif*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1935, I, pp. 580-688 ; M. Dendias, *Les principaux services internationaux administratifs*, même Recueil, 1938, I, pp. 245-365 ; J. Gascon y Marin, *Les transformations du droit administratif international*, même Recueil, 1930, IV, pp. 3-72. Ce dernier, dans son ouvrage *Les fonctionnaires internationaux*, même Recueil, 1932, III, p. 758, a entrevu la question du droit interne.

confuses et n'ont guère pu prouver l'indépendance de ce droit administratif par rapport au droit international (13).

Il serait possible d'avancer plusieurs explications (14) à cette indifférence relative de la doctrine en ce qui concerne ce problème. Il nous paraît que la raison principale vient de ce que les Etats, jaloux de leur souveraineté, ont été très réticents à accepter l'idée que les Organisations internationales constituaient des entités distinctes des Etats. Dans le même ordre d'idées, on sait que ç'a n'a pas été sans mal que la pratique a reconnu aux Organisations internationales la personnalité juridique internationale. La notion d'un ordre juridique particulier aux Organisations internationales était encore plus nouvelle. En outre, il ne faut pas oublier que jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale les Organisations internationales ont des pouvoirs et une autonomie limités, en conséquence leur ordre juridique n'est qu'embryonnaire et difficile à apercevoir.

C'est peu après 1950, conséquence logique de la création d'une Organisation internationale plus complexe et plus perfectionnée, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.), que l'on peut distinguer un tournant dans l'attitude de la doctrine à ce sujet. Dès 1953, le professeur Guggenheim (15) prévoyait qu'un droit interne distinct du droit international existerait au sein de la C.E.C.A., et cette même année le professeur Reuter examinait déjà les sources de ce droit (16). De son côté Kunz (17) mentionnait un droit des Organisations internationales. Depuis lors, l'affirmation qu'il existe un droit interne des communautés européennes s'est largement répandue dans la doctrine.

(13) Il est curieux de constater qu'un auteur récent, G. Biscottini, « I consorzi amministrativi nella collettività di stati », *Comunicazioni e studi*, 1953, vol. V, pp. 111-140, en étudiant à nouveau le problème du droit administratif, ne fait aucune allusion à ce droit interne des Organisations internationales.

(14) L. Focsaneanu, « Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, 1957, pp. 317-318, estime, non sans raison, qu'il était difficile d'admettre des ordres juridiques distincts de ceux des Etats et du droit international sans admettre la théorie de l'institution qui n'a pas toujours recueilli les faveurs de la doctrine.

(15) P. Guggenheim, « Universalismo e regionalismo europeo nel diritto internazionale », *La Comunità internazionale*, 1953, p. 421.

(16) P. Reuter, « Le droit de la C.E.C.A. », *Journal de droit international privé*, 1953, pp. 4-23. Cette étude devait d'ailleurs être reprise dans son célèbre livre *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, pp. 38-50.

(17) J. Kunz, « General international law and the law of international Organizations », *American Journal of international law*, 1953, pp. 456-462.

Si les auteurs ont brusquement pris conscience de l'existence de ce droit interne c'est que la C.E.C.A. d'abord, la Communauté économique européenne (C.E.E.) et l'Euratom ensuite, possèdent des caractères nouveaux : possibilité de promulguer des règlements obligatoires pour les Etats membres et directement applicables dans leurs territoires, décisions liant les entreprises de ces Etats, Cour de justice qui a davantage l'allure d'un tribunal interne que d'une Cour internationale, au point que certains ont cru pouvoir discerner en leur sein des éléments d'une fédération (18). La conséquence a été que les études de la doctrine ont eu surtout pour objet les communautés européennes, qu'elles ont négligé les ordres juridiques des autres Organisations internationales (19) et qu'il n'y a pas une étude d'ensemble approfondie sur le droit interne de ces Organisations (20). Même pour les communautés européennes, à l'exception de l'œuvre de Mathijsen (21), ce sont surtout certains aspects des problèmes suscités par l'existence de ce droit qui ont retenu l'attention des auteurs, plutôt que l'analyse approfondie de leur droit interne (22).

(18) Van Houtte, « La Comunità europea del carbone e acciaio », *La Comunità internazionale*, 1956, pp. 391-409 ; G. Cansacchi, « Le comunità sopranazionali, gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri », *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1957, pp. 1038-1053 ; M. La Grange, « L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice », *Revue de droit public et de la science politique*, 1958, pp. 841-865 ; N. Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milan, 1959, p. 10.

(19) Cf. toutefois pour les Nations Unies : L. Focsaneanu, « Le droit interne de l'O.N.U. comme ordre juridique autonome », *Annuaire français de droit international*, 1957, pp. 315-349 ; C. Cadoux, « La supériorité du droit des Nations Unies sur le droit des Etats membres », cette *Revue*, 1959, pp. 649-668. Concernant l'O.N.U. et les Institutions spécialisées, mais ne voyant que certains aspects, C.W. Jenks, *The proper Law of international Organisations*, Londres, 1962.

(20) Toutefois une vision d'ensemble apparaît chez A.P. Sereni, *Diritto internazionale*, Milan, 1960, vol. II, 2, pp. 900-915 ; K. Zemanek, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisation*, Vienne, 1957 ; A. Migliazza, *Il fenomeno dell'organizzazione e la comunità internazionale*, Milan, 1958. Venant de paraître, M. Decleva, *Il diritto interno delle Unioni internazionali*, Padoue, 1962.

(21) P. Mathijsen, *Le droit de la C.E.C.A., une étude de sources*, La Haye, 1958.

(22) Il serait sans intérêt de mentionner tous les auteurs qui ont signalé l'existence de ce droit. Une étude du droit interne des Organisations internationales ne saurait toutefois passer sous silence certains articles qui ont été écrits à propos de quelques aspects du droit interne des communautés européennes. Cf. G. Bebr, « The development of a community law by the Court of the European Coal and Steel Community », *Minnesota law Review*, 1958, pp. 845-878 ; G. Morelli, « La Corte di giustizia delle Comunità europee come giu-

Si donc la doctrine a aujourd'hui reconnu l'existence d'un droit interne des communautés européennes et parfois, plus généralement, des Organisations internationales, il est possible de se demander où en est la pratique à ce sujet. La reconnaissance de l'existence d'un droit interne des Organisations internationales remonte assez loin. Dès 1929, le Tribunal administratif de la Société des Nations affirmait, dans son arrêt n° 2, qu'il était tenu d'appliquer dans ses jugements le droit interne de la Société formulé soit par le statut des fonctionnaires soit par des décisions et textes concernant tel cas déterminé (23). Dans un arrêt plus récent le Tribunal administratif des Nations Unies a estimé que la Charte, les différents règlements adoptés par l'Assemblée générale, comme par exemple le règlement du personnel, le statut de ce même tribunal, constituaient « le droit intégral des Nations Unies » (24).

dice interno », *Rivista di diritto internazionale*, 1958, pp. 3-8 ; R. Monaco, « Natura ed efficacia dei regolamenti delle Comunità europee », *Rivista di diritto internazionale*, 1961, pp. 393-409 ; N. Catalano, « L'inserimento diretto della normativa comunitaria negli ordinamenti giuridici degli Stati membri », *Quaderni del centro di documentazione e studi sulle comunità europee dell'Università di Ferrara*, Milan, 1961 ; Jerusalem, *Das Recht der Montanunion*, Berlin, 1954 ; M. Lagrange, « L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de sa Cour de justice », *Revue du droit public et de la science politique*, 1958, pp. 841-865 ; G. Stendardi, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle comunità europee*, Milan, 1958 ; J.A. Carrillo Salcedo, « La potestad reglamentaria en los ordenamentos jurídicos de las comunidades supranacionales europeas », *Revista española de derecho internacional*, 1958, pp. 199-226 ; G. Bebr, « The relation of the European Coal and Steel Community law to the law of member states », *Columbia law review*, 1958, pp. 767-797 ; J. Bärmann, « Les communautés européennes et le rapprochement des droits », *Revue internationale de droit comparé*, 1960, pp. 9-61 ; F. Dumon, « La formation de la règle de droit dans les communautés européennes », *ibid.*, pp. 75-108 ; N. Catalano, « La C.E.E., l'uniformisation, le rapprochement et l'harmonisation du droit des Etats membres », *ibid.*, 1961, pp. 75-108 ; F. Dumon et F. Rigaux, « La Cour de justice des communautés européennes et les juridictions des Etats membres », *Annales de droit et des sciences politiques*, 1958, pp. 263-290 et 1959, pp. 7-49 ; P. Pescatore, « Les aspects fonctionnels de la C.E.E. », *Les aspects juridiques du Marché commun*, Liège, 1958, pp. 51-73 ; G. Cansacchi, « Le comunità sopranazionali, gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri », *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1957, pp. 1038-1053 ; N. Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milan, 1959. Enfin les très importants *Actes officiels du congrès international d'études sur la C.E.C.A.*, Milan, 1957, notamment le vol. II et le rapport de P. De Visscher, pp. 7-88.

(23) Cité par S. Basdevant, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 1931, p. 283.

(24) Tribunal administratif des Nations Unies, arrêt n° 56 dans l'affaire Aglion. Doc. AT/DEC/56, pp. 14-15 ; cf. aussi l'arrêt du Tribunal administratif de l'O.I.T. de 1957 dans l'affaire Waghorn. Bureau International du Travail, *Bulletin officiel*, 1957, p. 436.

De son côté, la Cour de Justice de la C.E.C.A. a défini les décisions de la Haute Autorité comme « des actes quasi législatifs émanant d'une autorité publique et ayant effet *erga omnes* » (25).

Au cours de cette même affaire l'avocat général Lagrange déclarait au sujet du traité instituant la C.E.C.A. :

« Les règles de droit qui s'en dégagent constituent le droit interne de cette communauté. » (26)

Des indications peuvent être trouvées aussi dans certains actes des Etats ainsi que dans la pratique de la Cour internationale de Justice. En 1954, le gouvernement néerlandais observait, dans ses déclarations au sujet de l'affaire sur l'effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, qui se trouvait devant la Cour :

« There is no reason to assume that international organisations, because they are created by treaties and because their statutes are products of international law, in their internal functioning could not be governed by a kind of law whose structure bears the closest resemblance to certain parts of national public law. » (27)

Quant au professeur Reuter, en qualité d'agent du gouvernement français, il déclarait dans cette même affaire :

« Les rapports entre les Nations Unies et leurs agents constituent, au contraire, un système juridique organisé, qui a beaucoup d'analogies, à certains égards, avec un système étatique. » (28)

La Cour a d'ailleurs paru se rallier à ces avis puisqu'elle disait :

« Le présent avis consultatif... se rapporte aux jugements prononcés par un tribunal permanent établi par l'Assemblée générale fonctionnant en vertu d'un statut spécial et dans le cadre du système juridique organisé des Nations Unies, et traitant exclusivement des différends internes entre les fonctionnaires et les Nations Unies. » (29)

(25) Affaire Fédération charbonnière de Belgique c. Haute Autorité, n° 8-55, arrêt du 16 juillet 1956. Cour de Justice de la C.E.C.A., *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, vol. II, p. 227.

(26) *Ibid.*, p. 263.

(27) C.I.J., *Mémoires, Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 103.

(28) *Ibid.*, p. 344.

(29) Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité. Avis consultatif du 13 juillet 1954, C.I.J., *Recueil*, 1954, pp. 55-56.

Deux ans plus tard la Cour devait toutefois affirmer, au sujet du Tribunal administratif de l'O.I.T. :

« La Cour ne conteste pas que le Tribunal administratif soit un tribunal international » (30)

Si l'on considère que le Tribunal administratif d'une Organisation internationale est appelé à examiner la conformité de certaines décisions administratives avec des règlements relatifs au fonctionnement interne de l'Organisation, il va de soi que l'affirmation de la Cour est complètement erronée, car ce tribunal doit être considéré non pas comme international mais comme relevant de l'ordre juridique interne de l'Organisation.

Cette notion de droit interne n'apparaît donc pas toujours très clairement, même si la pratique internationale a reconnu son existence à maintes reprises, en conséquence il y a lieu de l'approfondir et, avant tout, d'examiner si rien ne s'oppose à ce qu'une Organisation internationale puisse posséder un ordre juridique propre.

§ 2. — De l'existence d'un ordre juridique interne des organisations internationales

Lorsque l'on songe à un ordre juridique (31), la première idée qui vient à l'esprit est qu'il consiste en la réunion d'un certain nombre de normes juridiques. Toutefois, si l'on veut approfondir cette notion, il convient de voir en quoi consistent ces règles.

La norme juridique a pour objet de régler la conduite des personnes qui lui sont soumises. Normalement elle a pour caractéristique d'être abstraite, générale et obligatoire. C'est parce que l'homme ne peut vivre isolé et que les intérêts des êtres humains se complètent et s'opposent qu'il a fallu établir des normes de conduite

(30) Jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T. sur requêtes contre l'U.N.E.S.C.O. Avis consultatif du 23 octobre 1956, C.I.J., *Recueil*, 1956, p. 97.

(31) Une étude détaillée de l'ordre juridique, des différents problèmes et des nombreuses théories qu'il a suscité, dépasserait l'objet de notre étude. Il ne s'agit ici pour nous que de poser certains principes en vue de leur application aux Organisations internationales. Pour plus de détails cf. S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Florence, 1946 ; M. Hauriou, *Théorie de l'institution et de la fondation*, Paris, 1925 ; A. Offidani, *Studi sull'ordinamento giuridico speciale*, Turin, 1953. Plus particulièrement pour le droit international : P. Ziccardi, *La costituzione dell'ordinamento internazionale*, Milan, 1953 ; M. Giuliano, « Considerazioni sulla costruzione dell'ordinamento internazionale », *Comunicazioni e studi*, 1946, pp. 175-221.

destinées à harmoniser leurs activités et leur vie commune au point que, comme on l'a noté (32), même une association de malfaiteurs ne saurait se passer de règles.

Mais la règle de droit ne se présente pas isolée (33), toute communauté ayant besoin pour vivre d'un certain nombre de normes qui régleront ses différents aspects, elle est donc toujours rattachée à d'autres règles de droit. Toutefois, ce rattachement ne se fait pas d'une manière anarchique car, en vue d'éviter des contradictions ou des doubles emplois, un effort est fait pour harmoniser, pour organiser les différentes normes juridiques entre elles. En outre, une règle de droit n'a pas un champ d'action illimité mais au contraire elle s'adresse à une catégorie de sujets relativement précise : ceux qui appartiennent à une société donnée. Ainsi l'existence d'une règle juridique est étroitement liée à une communauté humaine, peu importe si celle-ci est formée d'individus ou de personnes morales ; l'ordre juridique constitue une unité et possède une individualité propre qui le distingue des autres.

Pour reprendre le processus de la création de l'ordre juridique, il est possible d'affirmer que l'existence de certains besoins va susciter des relations entre êtres humains ou personnes morales, ce qui provoquera la naissance d'une organisation destinée à y faire face ainsi que le début d'une communauté, d'une société entre ces personnes liées par les mêmes besoins, les mêmes problèmes. Etant donné que toute société humaine ne peut exister sans règles de droit (34), on assistera automatiquement alors, et en même temps que se tissent et s'intensifient les relations entre ces personnes, à l'apparition de normes obligatoires destinées à régler ces rapports et à faciliter la satisfaction de ces besoins. L'organisation va provoquer la création de ces normes, leur harmonisation et leur unité, cette dernière étant assumée aussi par le fait que ces normes s'adressent à des sujets déterminés : les personnes dont les intérêts communs ont provoqué l'apparition de cette société.

Un examen de la structure de la société internationale et de celle des Etats montre qu'il existe un grand nombre d'ordres juridiques. Toutefois, pour qu'il y ait ordre juridique, il importe peu que celui-ci soit totalement indépendant de tout autre ordre juri-

(32) S. Romano, *op. cit.*, p. 102, note 84 bis.

(33) En ce sens R. Ago, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milan, 1950, pp. 75-76.

(34) V. aussi E. Vitta, « In tema di norme costituzionali delle comunità internazionali », *Rassegna di diritto pubblico*, 1958, p. 15.

dique. Bien au contraire, la grande majorité est composée d'ordres juridiques qui dépendent d'autres et leur sont subordonnés : que l'on songe par exemple aux rapports entre l'ordre juridique d'un Etat fédéré et celui de la fédération, ou entre celui d'une commune et celui de l'Etat auquel elle appartient. Par contre un ordre juridique doit nécessairement jouir d'une certaine autonomie, c'est-à-dire qu'il doit avoir la possibilité de posséder des règles qui lui sont propres, car si tel n'était pas le cas il perdrait son individualité et se confondrait avec un autre ordre.

Lorsqu'une société évolue et développe ses activités au sein d'une autre, et que ses règles de droit trouvent leur source et leur fondement dans les règles de droit de l'ordre juridique de cette dernière, nous nous trouvons devant un ordre juridique dérivé. Tel est le cas des ordres juridiques constitués par les Etats fédérés, les communes, les départements, les groupements sportifs, les sociétés par actions, etc. Ces entités ont une organisation et une unité, elles possèdent une autonomie suffisante pour promulguer des normes en vue de réglementer l'activité de leurs membres, mais elles vivent au sein de l'Etat auquel elles appartiennent et la possibilité d'adopter des règles obligatoires dérive de normes étatiques auxquelles elles doivent, pour être valables, se conformer.

Les sujets de l'ordre juridique dérivé sont soumis à ses règles juridiques ainsi qu'à celles de l'ordre juridique étatique ou supérieur et il va de soi que les règles de l'ordre juridique dérivé ne s'appliquent pas aux autres sujets de l'ordre juridique supérieur. Ainsi, au sein d'un Etat, beaucoup d'ordres juridiques coexistent dont certains peuvent être subordonnés aux autres, tous l'étant à l'ordre étatique.

Les ordres juridiques originaires sont, au contraire, ceux dont les règles ne dépendent pas, quant à leur source et à leur efficacité, de celles d'un autre ordre. Ils sont non seulement autonomes mais aussi indépendants. Naturellement les normes d'ordres juridiques originaires ne sauraient s'imposer aux sujets d'autres ordres juridiques originaires. Le meilleur exemple de cette catégorie d'ordres juridiques est donné par celui des Etats (35). Il serait toutefois possible d'affirmer que, puisque, comme le reconnaît l'unanimité de la doctrine et de la pratique, le droit international est supérieur

(35) Pour de nombreuses distinctions entre ordres juridiques qui n'ont pas de place dans cette étude, cf. S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Florence, 1946, pp. 115-118.

au droit interne des Etats, leurs ordres juridiques devraient être considérés comme dérivés. Nous ne pensons pas qu'une telle affirmation soit exacte, car le fondement et la source du droit interne étatique n'est pas dans le droit international ; l'Etat est libre de se donner l'ordre juridique qu'il désire ; si certaines de ses règles sont contraires au droit international, l'Etat en sera responsable internationalement, mais, au sein de son ordre juridique, ses règles n'en seront pas moins valables. La question se déroule sur deux plans différents, car ces deux ordres juridiques sont indépendants, celui de l'Etat n'étant pas, en ce qui concerne la validité de ses normes, subordonné à l'ordre international.

Pour qu'il y ait un ordre juridique, faut-il que l'entité au sein duquel il existe possède la personnalité juridique ? Nous ne le pensons pas (36), nous en voyons pour preuve la société internationale qui ne possède pas de personnalité juridique mais qui pourtant forme un ordre juridique propre constitué par le droit international. De même, au sein de l'ordre juridique étatique, des entités peuvent, de par la loi, jouir de la personnalité juridique sans pour cela constituer un ordre juridique. La personnalité juridique apparaît donc dans ce domaine comme sans importance.

Il est alors possible de définir un ordre juridique comme étant *un ensemble de normes juridiques organisées et unies dans un tout harmonieux et autonome en vue de régler une société donnée* (37).

A ce point de notre étude il y a lieu de se tourner vers les Organisations internationales pour examiner si, sur la base de notre définition, elles sont capables de posséder un ordre juridique. A l'origine des Organisations internationales se trouve un groupe d'Etats (38) qui, conscients de leur solidarité et de leurs intérêts communs, créent une entité destinée par ses activités à y faire face.

(36) En ce sens aussi A.P. Sereni, *Diritto internazionale*, Milan, 1960, vol. II, 2, p. 903 ; R. Monaco, « L'autonomia normativa degli enti internazionali », *Scritti di diritto internazionale in onore di T. Perassi*, Milan, 1957, pp. 148-149.

(37) Tout en reconnaissant les mérites de la théorie de l'institution et combien elle a contribué à éclaircir la notion d'ordre juridique, nous avons préféré ne pas y avoir recours pour ne pas alourdir l'exposé. Pour nous, et dans le cadre de cette étude, le terme « société » indique un groupement social déterminé, organisé soit en vue d'atteindre un but voulu par ses membres, soit simplement pour régler les relations nécessaires entre ses membres.

(38) Rien n'empêcherait toutefois que des Organisations internationales en fassent partie.

C'est là le but de l'Organisation internationale (39). En outre l'Organisation dispose d'un certain nombre d'organes et elle manifeste une volonté qui lui est propre. Sans doute les Etats membres contribuent à la formation de cette volonté mais, une fois qu'elle est manifestée, elle est l'expression de l'Organisation, elle lui appartient, elle n'est pas imputable aux Etats mais à l'Organisation. Evidemment la condition pour qu'une Organisation possède une volonté propre est qu'elle puisse, dans certains domaines, prendre des décisions à la majorité car, si seule l'unanimité était de rigueur, on ne pourrait plus parler d'Organisation internationale mais plutôt d'organe commun aux Etats dont la volonté est imputable à chacun des Etats membres. Il est donc possible de dire que les Organisations internationales constituent des entités distinctes des Etats qui les composent et qu'elles ont une vie propre ; sans doute elles poursuivent des buts qui intéressent les Etats membres mais les activités qu'elles poursuivent leur appartiennent. A ce sujet, il est bon de rappeler ce que disait la Cour internationale de Justice à propos des Nations Unies, et cela vaudrait pour bien d'autres Organisations internationales :

« La Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers les fins communes définies par elle. Elle lui a donné des organes, elle lui a assigné une mission propre. » (40)

Ainsi il va de soi que l'existence d'une entité propre, possédant des organes affectés à la réalisation du but poursuivi et exerçant ses activités envers un certain nombre de sujets, va rendre nécessaire la création d'un ensemble de normes obligatoires destinées à régler et à harmoniser le fonctionnement de l'Organisation et les relations entre ses sujets. Alors, si nous retournons à la définition que nous avons donnée de l'ordre juridique, il est facile de se rendre compte que non seulement rien ne s'oppose à ce que les Organisations internationales possèdent leur propre ordre juridique,

(39) La collaboration entre Etats ne prend pas toujours la forme d'Organisations internationales, ceux-ci peuvent en effet créer des organes communs ou des sociétés mixtes qui ne relèveront pas du droit international mais du droit interne d'un de ces Etats membres. Par exemple la Société européenne pour le financement du matériel ferroviaire (Eurofima) créée en 1950 par une convention liant les Etats de l'Europe occidentale apparaît comme étant une société de droit suisse. Cf. H.T. Adam, « L'Eurofima », *Annuaire européen*, 1957, p. 70.

(40) Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 178.

mais qu'elles doivent obligatoirement en posséder un. En effet, nous nous trouvons devant une société organisée, dotée d'une individualité et d'une autonomie qui, pour pouvoir vivre, devra promulguer un ensemble de règles juridiques. Le droit interne des Organisations internationales apparaîtra chaque fois que certains de ses organes approuveront à la majorité des normes qui imposeront, au sein de l'Organisation, des obligations aux Etats membres ou à des personnes ou à d'autres organes.

Il serait toutefois possible d'objecter que ce droit dont nous parlons, et qui a pour but de régler la cohabitation des Etats au sein de l'Organisation internationale ainsi que son fonctionnement, n'est en rien un droit interne. En effet, de tout temps, les Etats ont, pour cohabiter, créé des associations, des alliances, des traités destinés à régler leurs différends ou à établir de nouvelles situations et l'on a estimé que les normes qui en découlaient appartenaient à un système juridique bien connu : le droit international. A l'appui de cette thèse, il est possible de montrer qu'à la base de la création d'une Organisation internationale il y a un traité, norme internationale, justement destiné à régler en détail les rapports entre les différents Etats qui y ont adhéré.

Il nous paraît inutile de prendre position dans le débat qui s'est développé, tout particulièrement à propos de la C.E.C.A., entre ceux qui voyaient dans la Convention de Paris de 1951 instituant cette Organisation, simplement un traité (41) et ceux qui y voyaient une Constitution (42), pour la raison, et cela vaut à notre avis pour toutes les Organisations internationales (43), que l'acte institutif d'une Organisation est à la fois un traité et une Constitution (44). Il est un traité par son côté formel, mais il est une Constitution car,

(41) Cf. P. De Visscher, « La C.E.C.A. et les Etats membres », *Actes officiels du congrès international d'études sur la C.E.C.A.*, Milan, 1957, p. 13.

(42) Cf. G. Cansacchi, « Le comunità sopranazionali, gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri », *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1957, p. 1047. Pour les Nations Unies cf. Kopelmanas, *L'Organisation des Nations Unies*, Paris, 1947, n. 77, qui voit dans la Charte une Constitution rigide. Spiropoulos déclarait devant la C.I.J. : « La Charte des Nations Unies, qui est la Constitution de notre organisation... », C.I.J., *Mémoires, Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 351.

(43) Nous ne voulons pas nier les caractéristiques nouvelles des communautés européennes, mais en ce qui concerne la nature de leurs traités constitutifs il semble que le problème soit le même que pour les autres Organisations internationales.

(44) G. Morelli, « Appunti sulla C.E.C.A. », *Rivista di diritto internazionale*, 1954, p. 10 et ss., a très bien démontré qu'une règle de droit pouvait avoir une double nature.

non seulement il établit des droits et des devoirs entre les Etats membres, mais encore il crée une Organisation qui va vivre d'une vie propre tout à fait indépendante des Etats membres et dotée de pouvoirs qui, dans le cas des communautés européennes, peuvent aller très loin puisque les Etats leur ont transféré, soit exclusivement soit de manière concurrente, certaines de leurs compétences (45). Admettre qu'un traité ne peut pas créer une entité dotée d'un ordre juridique interne équivaut à nier qu'un traité pourrait créer une fédération (46) ce qui est manifestement faux (47). Rien n'empêche en outre que ce traité contienne la Constitution d'un nouvel Etat. De même, l'argument d'après lequel la Constitution d'un Etat fédéral échappe dans sa révision ou son abrogation à la volonté des Etats, alors que dans le cas des actes institutifs des Organisations internationales il faut leur volonté souvent unanime, ne nous paraît pas concluant. En effet dans certaines Organisations, comme par exemple la C.E.C.A., des révisions mineures peuvent être le fait d'organes de la communauté (48), en outre il est théo-

(45) N. Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milan, 1959, p. 8.

(46) Si nous parlons de fédération c'est que, composée d'Etats, elle offre des points de ressemblance avec les organisations internationales, surtout avec les communautés européennes.

(47) En ce sens il n'est pas possible de suivre Le Fur, *L'Etat fédéral*, p. 585, quand il dit que, même si un Etat fédéral a pour Constitution un traité, celui-ci n'est plus un traité dès que la Constitution entre en vigueur car « les rapports contractuels font place aux rapports de domination et de subordination et le droit international est remplacé par le droit public interne ». Il nous paraît que, tout en étant Constitution, l'acte reste tout de même aussi traité.

(48) Art. 95 du traité de la C.E.C.A. : « Après l'expiration de la période transitoire prévue par la convention sur les dispositions transitoires, si des difficultés imprévues, révélées par l'expérience, dans les modalités d'application du présent traité, ou un changement profond des conditions économiques et techniques qui affecte directement le marché du charbon et de l'acier, rendent nécessaire une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés, des modifications appropriées peuvent y être apportées, sans qu'elles puissent porter atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 ou au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions de la Communauté.

« Ces modifications font l'objet de propositions établies en accord par la Haute Autorité et par le Conseil statuant à la majorité des cinq sixièmes de ses membres, et soumises à l'avis de la Cour. Dans son examen, la Cour a pleine compétence pour apprécier tous les éléments de fait et de droit. Si, à la suite de cet examen, la Cour reconnaît la conformité des propositions aux dispositions de l'alinéa qui précède, elles sont transmises à l'Assemblée et entrent en vigueur si elles sont approuvées à la majorité des trois quarts des voix exprimées et à la majorité des deux tiers des membres qui composent l'Assemblée. »

riquement possible que la Constitution d'un Etat fédéral prévoit l'unanimité des Etats membres pour sa modification. Enfin, si les Etats membres d'une Organisation internationale peuvent toujours la dissoudre, pourquoi des Etats fédérés, une fois d'accord, ne pourraient-ils pas en faire autant pour la fédération ?

Ce qui nous paraît décisif pour considérer l'acte institutif d'une Organisation internationale comme étant aussi une convention est la manière dont il est interprété. S'il s'agissait en effet seulement d'un traité, l'interprétation restrictive serait de rigueur en vertu du principe, bien établi en droit international, que les obligations des Etats ne se présument pas mais doivent résulter clairement d'un texte, alors que la pratique des Etats fédéraux montre que souvent leurs Constitutions sont interprétées à la lumière du principe des pouvoirs implicites. Or l'analyse de la pratique internationale montre bien au contraire que normalement les Constitutions des Organisations internationales font l'objet d'interprétation extensive (49). Une telle manière de voir est d'ailleurs logique ; les Constitutions mentionnent les différents organes, les compétences et les pouvoirs des Organisations, mais elles ne peuvent tout prévoir, d'autant plus que l'Organisation internationale est, comme nous l'avons dit, une entité vivante qui doit, tout au long de son existence, faire face et résoudre de nouveaux problèmes, imprévisibles lors de sa création. Le principe de l'interprétation extensive a été bien posé par la C.I.J. lorsque celle-ci déclarait :

« ...mais, selon le droit international, l'Organisation [l'O.N.U.] doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci. » (50)

De son côté la Cour de Justice des communautés européennes a manifesté aussi sa préférence pour ce genre d'interprétation (51).

(49) A tort à notre avis P. De Visscher, « La C.E.C.A. et les Etats Membres », *Actes officiels du congrès international d'études sur la C.E.C.A.*, Milan, 1957, p. 60, estime que le traité de la C.E.C.A. doit être interprété « en faveur des Etats membres » c'est-à-dire de manière restrictive.

(50) Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 182. Dans le même sens cf. Jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T. sur requêtes contre l'U.N.E.S.C.O., C.I.J., *Recueil*, 1956, p. 96. *Contra* toutefois l'opinion dissidente du juge Hackworth dans l'affaire précédente, C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 198.

(51) Cf. J. Amphoux, « L'arrêt de la Cour de Justice des communautés européennes du 16 décembre 1960 dans l'affaire Humblet », cette *Revue*, 1961, pp. 546-574 ; v. aussi Cour de Justice de la C.E.C.A., *Recueil de la jurisprudence*

L'affaire nous paraît donc entendue, les actes institutifs des Organisations internationales sont sans doute formellement des traités, et donc des règles de droit international, mais ils sont aussi des Constitutions destinées à mettre en place le mécanisme institutionnel de l'Organisation (52).

Au sein de cette entité qu'est l'Organisation les rapports des Etats ne sont plus réglés par le droit international mais par des règles internes promulguées à cet effet par ses organes.

Ce que nous venons de dire nous permet alors de rejeter la thèse, qui a été soutenue, d'après laquelle les ordres juridiques des Organisations internationales seraient des ordres juridiques dérivés du droit international puisqu'ils trouvent leur source dans des traités (53).

Nous avons dit ce que nous pensons de cette catégorie de traités ; en outre, si les ordres juridiques des Organisations internationales étaient dérivés, les règles de droit international s'appliqueraient normalement en leur sein, ce qui n'est pas le cas ; enfin, si l'on acceptait cette thèse, tout Etat dont un traité serait à la base de sa création devrait constituer un ordre juridique dérivé, ce qui est manifestement faux.

Il apparaît ainsi que la société internationale est constituée par un grand nombre d'entités étatiques et non étatiques dont chacune porte en elle un ordre juridique distinct et indépendant des autres et de l'ordre juridique international. Il existe donc un droit international distinct des différents droits internes des sujets de l'ordre juridique international (54).

de la Cour, vol. II, p. 305 et J.F. Mc Mahon, « The Court of the European Communities, judicial interpretation and international organization », *British Yearbook of international law*, 1961, p. 346.

(52) Dans notre sens et pour la C.E.E., cf. P. Pescatore, « Les aspects fonctionnels de la C.E.E. », *Les aspects juridiques du Marché commun*, Liège, p. 63. Sur le sujet v. aussi Ross, « La Carta delle Nazioni Unite è un trattato o una costituzione ? », *Jus gentium*, 1950, pp. 57 et ss.

(53) R. Socini, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*, Milan, 1954, pp. 4-6 ; G. Cansacchi, « Le comunità sopranazionali, gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri », *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1957, p. 146 ; M. Decleva, *Il diritto interno delle unioni internazionali*, Padoue, 1962, p. 119.

(54) Ainsi nous ne pouvons pas être d'accord avec A.J.P. Tammes, *Decisions or international organs as a source of international law*, Recueil de Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1958, II, lorsqu'il déclare, p. 267 : « The term public international law is meant to include all the internal law of public international organisations ». Nous pouvons encore moins l'être avec G. Balladore Pallieri, « Le Comunità europea e gli ordinamenti interni degli

Les sujets des ordres juridiques de ces entités non étatiques, dans le cas qui nous intéresse les Organisations internationales, sont fort divers. Une catégorie semble être constituée par les Etats membres : ils sont sujets de cet ordre juridique dans la mesure où l'Organisation peut promulguer des règles obligatoires qui s'imposent à eux, même contre leur volonté (55). L'existence de cette catégorie de sujets rend la délimitation de l'ordre juridique interne d'une Organisation internationale très délicate car, contrairement à ce qui se passe au sein de l'ordre juridique d'un Etat où ses sujets ne sont pas normalement les sujets d'un autre ordre juridique, les Etats sont aussi sujets de l'ordre juridique international, au sein duquel l'Organisation internationale développe ses activités, ce qui a pour conséquence que l'Organisation, au cours de sa vie internationale, tissera avec eux des rapports qui ne seront plus réglés par son droit interne mais par le droit international. Une deuxième catégorie de sujets est composée par les individus, normalement les fonctionnaires internationaux, mais aussi par des entreprises comme dans le cas de la C.E.C.A. Enfin, d'autres catégories sont constituées par des Organisations internationales, voire des Organisations non gouvernementales (56), qui seront alors aussi sujets des ordres juridiques des Etats où elles ont leur siège et où elles développent leurs activités (57), et par les organes de l'Organisation elle-même.

Si les Organisations internationales possèdent un ordre juridique propre, il nous paraît que c'est avec beaucoup de prudence qu'il faut regarder les tentatives de rapprochement qui ont été faites

Stati membri », *Diritto internazionale*, 1961, qui nie l'existence d'un droit interne. La source de l'erreur de ce dernier écrivain semble résider dans le fait qu'à son avis un ordre juridique n'est possible que lorsqu'il existe des règles pouvant s'imposer à des individus, ce qui nous paraît très contestable. Quoi qu'il en soit les Organisations internationales promulguent des règles obligatoires pour les individus : que l'on songe par exemple aux règlements du personnel.

(55) Si au contraire il faut l'unanimité pour la promulgation de la règle, ou que celle-ci ne s'impose aux Etats que par leur acceptation, nous retombons dans une forme d'accord international.

(56) Par exemple en vertu de la Résolution n° 606 (VI) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'application de certaines dispositions de l'accord de siège aux représentants des Organisations non gouvernementales. V. aussi en ce sens A. Migliazza, *Il fenomeno dell'organizzazione e della comunità internazionale*, Milan, 1958, p. 91.

(57) Un phénomène semblable n'a rien de neuf : une personne morale peut être facilement soumise à plusieurs ordres juridiques étatiques. A leur tour, et conformément à leurs Constitutions et conventions générales sur les privilèges et immunités, les Organisations internationales jouissent de la personnalité juridique au sein de l'ordre juridique des Etats membres.

entre l'ordre juridique des Organisations internationales et l'ordre étatique. On a pu montrer ainsi qu'il existait un pouvoir législatif, administratif et judiciaire ; qu'on pouvait distinguer un droit public, consistant dans les règles relatives au fonctionnement de l'Organisation, d'un droit privé composé des règles relatives aux contrats passés par les Organisations (par exemple achat de matériel de chancellerie). On a même pu montrer avec exactitude que l'on rencontrait des règles semblables à celles du droit international privé (58). Qu'il y ait à la base de ces affirmations un élément de vérité, et qu'avec l'apparition d'Organisations internationales de plus en plus complexes ces comparaisons puissent se révéler plus appropriées, nul ne songe à le contester ; toutefois il ne faut pas oublier que ces ordres juridiques sont gouvernés par des règles propres et que les Organisations internationales sont fort différentes des Etats. Ainsi, et pour ne donner qu'un seul exemple, il apparaît que pouvoir exécutif et législatif sont souvent confondus dans un même organe : que l'on songe à la Haute Autorité de la C.E.C.A., alors que les Assemblées ont plutôt un rôle secondaire de discussion ou consultatif. Les Cours de Justice, quand elles existent, ont, comme pour les communautés européennes, des caractères mixtes de cours administratives et judiciaires. Enfin l'uniformité des règles entre une Organisation et une autre est loin d'être réalisée. Il apparaît donc que toute généralisation serait inopportune.

L'analyse du contenu détaillé du droit interne des Organisations internationales n'aurait qu'un intérêt très relatif, elle varierait considérablement d'une Organisation à l'autre. Notre but, ici, est simplement de montrer de manière générale en quoi il consiste. Il nous paraît que le droit interne peut prendre deux aspects. Le premier se manifeste dans les normes promulgués par les Organisations internationales afin de régler leur vie organique interne, de délimiter les compétences des différents organes, de modifier leurs structures, etc. Le second se manifeste dans les règles approuvées par l'Organisation et destinées à influencer le comportement des Etats membres en vue de la réalisation des buts pour lesquels elle a été créée.

(58) L. Focsaneanu, « Le droit interne de l'O.N.U. comme ordre juridique autonome », *Annuaire français de droit international*, 1957, p. 326, montre que l'article III de l'accord de siège entre les Nations Unies et les Etats-Unis du 26 juin 1947 (Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 11) indique la solution à suivre en cas de conflit de lois entre le droit interne de l'O.N.U. et les lois fédérales et les lois d'Etats des Etats-Unis.

Jusqu'aux communautés européennes le droit interne des Organisations internationales a revêtu essentiellement la première forme. Les Organisations internationales sont dotées en effet de pouvoirs très restreints, elles ne peuvent donc pratiquement rien imposer aux Etats. C'est par des moyens qui relèvent du droit international qu'elles réalisent leur but : efforts de conciliation, préparation de traités qui seront soumis aux Etats pour ratification, etc. La création des communautés européennes, aux pouvoirs fort élargis, permet au contraire de mieux apercevoir la deuxième forme que peut revêtir le droit interne de ces Organisations : un droit qui s'impose directement aux Etats.

Ce sont ces deux aspects du droit interne des Organisations internationales que nous allons examiner au cours de nos deux paragraphes suivants.

§ 3. — Le droit interne relatif au fonctionnement intérieur de l'Organisation

Le droit interne des Organisations internationales destiné à régler leur fonctionnement interne se retrouve dans toutes les Organisations. Nous limiterons notre étude à celui des Nations Unies car, du fait de son grand développement, c'est sans doute le droit de cette Organisation qui a pris le plus d'extension.

Les règles les plus importantes d'organisation interne des Nations Unies se trouvent énoncées évidemment dans sa constitution : la Charte. C'est elle qui dispose quels sont les organes, leurs compétences, leurs pouvoirs. Toutefois, si détaillée qu'elle soit, la Charte n'a pas pu tout prévoir et il était bon que de nouvelles règles puissent être approuvées pour permettre à l'Organisation de s'adapter à des situations nouvelles. Cela explique que la Charte contienne des articles prévoyant que certains organes auront le pouvoir d'arrêter des règles relatives au fonctionnement de l'Organisation. A ce sujet il est bon de noter que l'O.N.U., comme les autres Organisations internationales, ne possède pas un seul organe législatif mais plusieurs, et que les règles promulguées, à l'exception de certaines approuvées par l'Assemblée générale, ne valent généralement pas pour toute l'Organisation mais seulement pour le fonctionnement de l'organe qui les a adoptées.

Les pouvoirs accordés en la matière par la Charte sont les suivants : l'Assemblée générale (art. 22), le Conseil de sécurité (art. 29),

le Conseil économique et social (art. 68) peuvent créer des organes subsidiaires ; l'Assemblée générale (art. 21), le Conseil de sécurité (art. 30), le Conseil économique et social (art. 72), le Conseil de tutelle (art. 90) adoptent leur règlement intérieur. En outre, l'Assemblée générale jouit de pouvoirs plus larges puisqu'en vertu de l'article 101 c'est elle qui établit les règles que le Secrétaire général devra suivre pour nommer le personnel de l'Organisation, et qu'en vertu de l'article 17, en examinant et en approuvant le budget, elle est forcément amenée à élaborer des règles fiscales. Enfin l'article 62, alinéa 4, spécifie que l'Organisation établit des règles pour la convocation de Conférences internationales (59). L'organe compétent n'étant pas fixé, ce fut l'Assemblée générale qui s'en est chargée (60).

A première vue, les pouvoirs dont disposent les organes des Nations Unies pour établir des règles relatives au fonctionnement interne de l'Organisation apparaissent comme fort restreints. En pratique, l'Assemblée générale a adopté un grand nombre de règles, dans les domaines les plus divers, qui n'étaient pas prévues dans la Charte : fixation du drapeau des Nations Unies, promulgation de règlements relatifs au siège, institution d'un bureau postal, règlement sur les délégations permanentes, etc. Elle pouvait le faire en vertu du principe des pouvoirs implicites que nous avons signalé ci-dessus et qui a été reconnu par la C.I.J. A ce sujet, il est possible aujourd'hui d'affirmer qu'il existe en droit international une règle coutumière qui accorde aux Organisations internationales un pouvoir général d'établir des règles nécessaires à leur fonctionnement interne. Ainsi il importe peu que, dans le cadre du fonctionnement interne, la Constitution n'attribue que quelques pouvoirs, l'Organisation pourra toujours les développer. Cette règle ne cède

(59) Des règles semblables se retrouvent, par exemple, dans la Constitution de l'O.I.T. (Organisation internationale du travail). Ainsi la Conférence (art. 17) et le Conseil d'administration (art. 7, paragraphe 8) établissent leur règlement intérieur ; la Conférence établit des dispositions en matière budgétaire (art. 13, paragraphe 2, alinéa c) ; le Conseil d'administration approuve les règles relatives à la nomination du personnel (art. 9) ; il fixe des règles en vue d'assurer l'examen par un comité de toute question relative à la désignation des membres ayant l'importance industrielle la plus considérable (art. 7, paragraphe 3) ; il établit des règlements pour assurer une sérieuse préparation technique et une consultation des membres intéressés par une Conférence préparatoire technique (art. 14, paragraphe 2). Le Conseil prépare et la Conférence approuve les règles relatives à la création d'un tribunal amené à trancher des différends sur l'interprétation des conventions, ainsi que celles relatives à la convocation de Conférences régionales (art. 37 et 38). Enfin l'Organisation peut établir des institutions régionales (art. 38).

(60) Résolution n° 366 (IV).

que lorsqu'il existe dans la Constitution des dispositions interdisant à l'Organisation d'établir tel ou tel règlement interne, car, s'il est nécessaire d'admettre qu'une Organisation internationale doit pouvoir jouir de pouvoirs implicites, il n'est pas possible de lui reconnaître des pouvoirs qui vont à l'encontre de dispositions expresses de sa constitution. Notre affirmation se base sur la constatation que toutes les Organisations ont adopté des règlements, appartenant à la catégorie du droit interne que nous analysons, non prévus par leurs Constitutions, sans que les Etats membres n'élèvent des protestations. Quand ils l'ont fait, comme dans le cas de la Commission intérimaire des Nations Unies, ils n'ont pas contesté le pouvoir général de l'Organisation de se donner des règles internes mais ils ont soutenu que la règle adoptée ou l'organe créé était illégal comme allant à l'encontre d'une règle précise se trouvant dans la Constitution, ce qui est tout autre chose. Ainsi, nous retrouvons ici l'élément matériel et l'élément psychologique nous permettant d'affirmer l'existence d'une coutume internationale.

Les traités conclus par les Organisations internationales peuvent contenir aussi des règles d'organisation interne. Ces traités, en effet, une fois conclus par les pouvoirs compétents (61), rentrent dans l'ordre juridique de l'Organisation, et si certaines de leurs dispositions obligent l'Organisation à adopter dans le domaine international une attitude donnée, d'autres l'obligeront à adapter son ordre juridique à la nouvelle situation. Ainsi, en vertu de l'article III de l'accord entre l'O.M.S. et les Nations Unies du 10 juillet 1948, l'O.M.S. peut demander au Conseil économique et social et au Conseil de tutelle d'insérer certaines questions à leur ordre du jour et l'article IV permet à l'O.N.U. de faire des recommandations à l'O.M.S. dont elle devra tenir compte pour son fonctionnement interne. De même l'article III de l'accord de siège entre l'O.N.U. et les Etats-Unis autorise cette Organisation à promulguer des règlements relatifs au siège. Ces exemples pourraient d'ailleurs être aisément multipliés.

La troisième catégorie importante de règles relatives au fonctionnement interne se trouve dans les résolutions des différents organes de ces Organisations. Le nombre de ces résolutions est considérable. Si l'on examine les 1.592 résolutions approuvées par l'Assemblée générale des Nations Unies depuis sa première session

(61) Cf. B. Kasme, *La capacité de l'O.N.U. de conclure des traités*, Paris, 1960.

jusqu'au 20 décembre 1960, on peut considérer qu'environ trois cent cinquante tombent dans notre catégorie. A ce sujet il y a lieu de noter que dans notre recherche nous avons considéré seulement les résolutions qui créaient des règles générales ou établissaient des nouveaux organes (62), commissions et comités, en négligeant toutes les résolutions adoptées par l'Assemblée, et dont le nombre est considérable, pour nommer les différents Etats qui font partie des organes de l'O.N.U., pour ratifier les traités passés par l'Organisation et pour approuver les rapports de certains organes tels que le Conseil de tutelle, le Conseil économique et social, etc. Nous avons négligé aussi la plupart des résolutions demandant à tel organe des Nations Unies d'adopter un comportement précis ou invitant le Secrétaire général à accomplir telle étude et à présenter un rapport sur le sujet de la prochaine session de l'Assemblée. Si de telles résolutions font partie de l'ordre juridique de l'O.N.U. il s'agit toutefois là de décisions individuelles ayant une importance secondaire. Si en effet on avait voulu introduire dans notre compte toutes ces résolutions, il est probable que, comme on l'a affirmé (63), on aurait constaté que les trois quarts, et peut-être plus, des résolutions de l'Assemblée sont consacrées au fonctionnement interne de l'Organisation.

Certaines des résolutions considérées ont pour objet le règlement financier de l'O.N.U. (Résolution n° 80 - I, 162 - II, 163 - III, etc.) ; les règlements du personnel (Résolution n° 161 - II) ; l'organisation d'une administration postale des Nations Unies (Résolution n° 232 - III) ; le statut de la Caisse commune des pensions (Résolution n° 248 - III) ; les délégations permanentes (Résolution n° 257 - III) ; la Résolution Unis pour la paix (377 - V) ; les Règlements relatifs au siège (Résolution n° 604 - VI) ; etc. Elles ont créé des organes aussi importants que le Tribunal administratif (Résolution n° 351 - IV) ; le commandement des forces des Nations Unies au Moyen Orient (Résolution n° 1.000 - E.S. 1) ; l'Agence des Nations Unies pour la reconstruction de la Corée (U.N.K.R.A.) (Résolution n° 410 - V) ; le Haut Commissariat pour les réfugiés (Résolution n° 319 - V) ; la Commission du droit international (Résolution n° 174 - II) ; etc.

Ce que nous venons de dire ne vaut pas exclusivement pour l'Assemblée générale mais pour d'autres organes des Nations Unies et plus généralement pour les organes des Organisations interna-

(62) Environ une centaine.

(63) M. Virally, « La valeur juridique des recommandations des Organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, p. 70.

tionales qui ont, dans des proportions évidemment variables, le pouvoir d'approuver des résolutions relatives à leur fonctionnement interne. Ce pouvoir existe aussi pour des organes subsidiaires créés par une résolution de l'organe supérieur. Par exemple le Conseil d'administration du Fonds international de secours à l'Enfance a été autorisé à établir son règlement intérieur (Résolution n° 57 - I) et le directeur de l'Office de secours et des travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine peut approuver un règlement financier applicable à cet organe.

Il en résulte que le droit interne des Organisations internationales relatif à leur fonctionnement atteint une complexité extrême qui, du fait de l'absence d'un code et de son éparpillement à travers une multitude de textes fort divers, rend sa consultation difficile.

Mais ces résolutions que nous venons de mentionner sont-elles obligatoires ? Les Etats membres sont-ils tenus de les respecter ? A première vue il serait possible d'avoir quelques doutes. En effet, d'une part les termes employés sont parfois incertains, si l'Assemblée se sert souvent du mot « décide » elle emploie aussi des expressions telles que « invite », « charge », « insiste », « adresse un appel », « recommande » etc. En outre, si le terme officiel employé pour les actes qui émanent de l'Assemblée générale est celui de « Résolution », la doctrine, se basant sur une analyse de la Charte, a plutôt tendance à se servir de l'expression « Recommandation » (64), acte qui, comme son nom l'indique, ne semble pas avoir une valeur obligatoire. Il n'y a pas lieu pour nous d'examiner ici les recommandations à usage externe qui s'adressent aux Etats et qui ne possèdent qu'une valeur morale (65), mais si on considère les résolutions relatives au fonctionnement interne d'une Organisation il est possible d'en distinguer deux catégories.

(64) Sur cette question des recommandations, cf. F.B. Sloan, « The binding force of a recommendation of the General Assembly of the United Nations », *British Yearbook of International Law*, 1948, pp. 1-34 ; D.H. Johnson, « The effect of resolutions of the General Assembly of the United Nations », *ibid.*, 1955-1956, pp. 97-122 ; M. Virally, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, pp. 66-96 et l'ouvrage fort approfondi de A. Malintoppi, *Le raccomandazioni internazionali*, Milan, 1958.

(65) Sur le caractère non obligatoire des recommandations, cf. l'opinion individuelle du juge Lauterpacht et celle du juge Klaestadt dans l'avis consultatif de la C.I.J. « Sud-Ouest africain. Procédure de vote, Avis consultatif du 7 juin 1955 », *Recueil*, 1955, pp. 115-116, 88, ainsi que la doctrine signalée dans la note précédente.

Premièrement il y a celles qu'un organe adresse à un autre organe de la même institution en lui demandant d'entreprendre une action. Dans ce cas sa valeur obligatoire dépendra de deux facteurs : en premier lieu du fait de savoir si l'organe qui adopte la résolution est en position supérieure à l'organe qui la reçoit et a compétence pour la lui adresser. Il va sans dire en effet qu'un organe placé sur un pied d'égalité avec un autre ne saurait, à moins que certains pouvoirs précis ne lui soient conférés par la Constitution, adresser à celui-ci une résolution ayant effet obligatoire. Tel est le cas, par exemple, pour l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de sécurité (66) alors que, comme on l'a noté très justement (67), il n'existe pas d'organes indépendants l'un de l'autre, dans l'exercice de leurs activités, au sein des Institutions spécialisées, ces Organisations étant beaucoup plus hiérarchisées. En deuxième lieu la valeur obligatoire de la résolution dépendra de la volonté de l'organe supérieur, celui-ci étant, la plupart du temps, libre de se limiter à une invitation. Ce cas est d'ailleurs assez fréquent dans les résolutions de l'Assemblée des Nations Unies.

La deuxième catégorie des résolutions à usage interne est constituée par la création d'organes et l'établissement de règles générales nécessaires au fonctionnement de l'Organisation. Ces résolutions doivent être considérées comme obligatoires pour l'Organisation, ses organes et les Etats membres, car, si elles ne l'étaient pas, une Organisation ne saurait poursuivre ses activités, toute société organisée nécessitant comme nous l'avons montré précédemment un ensemble de normes obligatoires. Ainsi par exemple, les Etats devront respecter et se soumettre, même s'ils ont exprimé un vote contraire, aux règles financières promulguées par l'Organisation et accepter le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses tel qu'il est approuvé par l'organe compétent. Cette attitude est celle de la pratique et de la doctrine, y compris des auteurs qui estiment que les recommandations ne sont pas obligatoires mais qui

(66) Ainsi la C.I.J. déclarait : « L'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité sont l'un et l'autre des organes principaux des Nations Unies. La Charte ne place pas le Conseil de Sécurité dans une position subordonnée ». Compétence de l'Assemblée pour l'admission aux Nations Unies, C.I.J., *Recueil*, 1950, p. 8.

(67) M. Virally, « La valeur juridique des recommandations des Organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, p. 75. L'auteur montre par contre que des rapports semblables à ceux existant entre l'Assemblée et le Conseil de Sécurité existent au sein d'autres Organisations internationales, notamment au sein des Communautés européennes.

font sur ce point une exception (68). Dans son avis consultatif sur l'effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies, la C.I.J. a montré que l'Assemblée générale était libre de créer ou de ne pas créer un Tribunal administratif, mais une fois qu'elle l'avait créé elle était tenue de respecter les règles relatives à son fonctionnement qu'elle avait d'ailleurs elle-même établies. Et la Cour poursuivait :

« L'Assemblée générale a le pouvoir d'amender le statut du Tribunal administratif en vertu de l'article 11 de ce statut, et de prévoir des voies de recours devant un autre organe. Mais comme le statut ne contient aucune disposition de ce genre il n'y a pas de motifs de droit sur lesquels l'Assemblée générale puisse se fonder pour réviser les jugements déjà prononcés par ce tribunal. » (69)

Dans son opinion individuelle, et dans une autre affaire, le juge Lauterpacht affirmait, après avoir montré que les recommandations de l'Assemblée générale ne sont normalement pas obligatoires :

« Dans certains domaines — tels que l'élection du Secrétaire général, l'élection des membres du Conseil économique et social et de certains membres du Conseil de tutelle, l'adoption des règles de procédure, l'admission, la suspension et le retrait de la qualité de membre, l'approbation du budget et la répartition des dépenses — les pleins effets juridiques des résolutions de l'Assemblée générale sont indéniables. » (70)

Si donc les organes des Organisations internationales ont le pouvoir de promulguer des règles relatives à leur fonctionnement interne qui s'imposent aux Etats membres, il est possible de se demander qui sera compétent pour contrôler que dans l'exercice de ces pouvoirs les organes ne vont pas dépasser leurs compétences, augmenter les obligations des Etats, empiéter sur l'autonomie d'autres organes, voire aller à l'encontre de la Constitution. A ce sujet on sait que l'Union soviétique a prétendu que l'Assemblée générale des Nations Unies n'avait pas le droit de créer la Commission inté-

(68) M. Virally, *op. cit.*, p. 74 ; D.H. Johnson, « The effect of resolutions of the General Assembly of the United Nations », *British Yearbook of International Law*, 1955-1956, p. 121 ; F.B. Sloan, « The binding force of a recommendation of the General Assembly of the United Nations », *ibid.*, 1948, pp. 4-5 ; F.A. Vallat, « Voting in the General Assembly of the United Nations », *ibid.*, 1954, pp. 273-298. V. aussi Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2 de la Charte), Avis consultatif du 20 juillet 1962, C.I.J., *Recueil*, 1962, pp. 151-181.

(69) Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité. Avis consultatif du 13 juillet 1954, C.I.J., *Recueil*, 1954, p. 56.

(70) Sud-Ouest africain. Procédure de vote. Avis consultatif du 7 juin 1957. C.I.J., *Recueil*, 1955, p. 115.

rimaire (71) ou de renforcer ses pouvoirs en matière politique, comme elle l'a fait par la Résolution Unis pour la paix. Bien que le problème soit très important, il est regrettable de constater que normalement les Organisations internationales (nous verrons toutefois au paragraphe suivant que cela n'est pas le cas pour les Communautés européennes) ne possèdent aucun organe chargé de contrôler la légalité des décisions de l'Organisation (72).

Des organes judiciaires internes ont toutefois été prévus, mais seulement en vue de contrôler les décisions du Secrétaire ou du Directeur général en ce qui concerne les conditions d'emploi et les contrats d'engagement des fonctionnaires internationaux : il s'agit des tribunaux administratifs. Le tribunal de l'O.I.T. peut en outre trancher les différends qui peuvent surgir de l'application ou de l'interprétation des contrats de droit privé passés par cette organisation lorsque ces contrats, que l'on peut alors considérer comme tombant dans l'ordre juridique interne de l'organisation, le prévoient expressément. Il est évidemment toujours possible pour l'Organisation de demander à la C.I.J. un avis consultatif sur la légalité d'un acte. La C.I.J. s'est prononcée plusieurs fois sur des questions d'interprétation de la Charte ou sur l'action de certains organes des Nations Unies ou d'Institutions spécialisées ; nous estimons d'ailleurs que dans cette fonction elle perd son caractère de Cour internationale pour assumer celui de tribunal de l'ordre juridique des Nations Unies. Mais l'avis consultatif a des inconvénients : comme son nom l'indique il « ne saurait avoir d'effet obligatoire » (73) ; en outre ce genre de recours, de par l'importance de l'organe appelé à se prononcer, convient pour des questions importantes, l'Organisation hésitera à lui demander un avis sur des points mineurs qui peuvent pourtant se produire. Cette situation n'est guère satisfaisante : les Organisations internationales auraient en effet tout intérêt à posséder un organe chargé de contrôler la légalité des actes internes de l'Organisation, leur prestige n'en serait qu'agrandi. Cet organe existe déjà, c'est le Tribunal administratif, une révision de son statut permettrait d'élargir ses compétences pour faire face à ces besoins.

(71) L. Goodrich, *The United Nations*, New-York, 1959, p. 121.

(72) Sur la question de l'interprétation de la Charte par les organes des Nations Unies et pour des références à des propositions et aux discussions lors de la Conférence de 1945 de San Francisco, cf. L. Kopelmanas, *L'Organisation des Nations Unies*, Paris, 1947, pp. 253 et ss.

(73) Interprétation des traités de paix. Avis consultatif. C.I.J., *Recueil*, 1950, p. 71.

Si on considère la nature des actes adoptés par les organes des Organisations internationales pour leur fonctionnement interne, il est tentant de faire la même distinction qui existe au sein des ordres juridiques étatiques entre normes législatives et réglementaires. On a tenu ainsi à considérer l'Assemblée générale des Nations Unies comme un organe législateur (74) et on a indiqué que les règles promulguées par les organes principaux des Nations Unies auraient un caractère législatif, alors que celles édictées par le Secrétaire général ou par d'autres organes secondaires en vue de développer et appliquer des normes générales auraient un caractère réglementaire (75).

A première vue séduisante, cette distinction apparaît à l'analyse assez artificielle et dépourvue de conséquences juridiques. Au sein du droit étatique lois et règlements ont des sens bien précis et indiquent des actes approuvés par le pouvoir législatif pour les premières et par le pouvoir exécutif pour les seconds. Or, nous l'avons dit, ces distinctions ne se retrouvent pas au sein des Organisations internationales. Si on considère l'O.N.U., l'Assemblée jouit sans doute, dans notre domaine, d'une position prédominante, toutefois des règles générales sont passées aussi par plusieurs organes y compris le Secrétaire général (76). En outre le vocabulaire employé et le fait que des règles relatives au fonctionnement interne de l'Organisation se trouvent aussi dans des recommandations d'ordre plus général (77) ne facilitent guère la distinction entre actes législatifs et réglementaires. Enfin, l'absence de tout contrôle sur la légalité des actes rend cette distinction inutile. En réalité l'ordre juridique interne d'une organisation internationale, lorsqu'il est composé presque exclusivement de règles relatives au fonctionnement interne, est beaucoup trop primitif et limité pour essayer de faire des rapprochements avec l'ordre juridique d'un Etat.

(74) Cf. les exposés de MM. Spiropoulos et Tammes devant la C.I.J., C.I.J., *Mémoires*, Tribunal administratif des Nations Unies, pp. 353 et 379.

(75) L. Focsaneanu, « Le droit de l'O.N.U. comme ordre juridique autonome », *Annuaire français de droit international*, 1957, pp. 333-334.

(76) En vertu de la Résolution n° 1001 (E.S.-1) le Secrétaire général peut établir des règlements pour le bon fonctionnement de la Force internationale d'urgence au Moyen-Orient.

(77) Par exemple, dans la Résolution n° 293 (IV) relative à l'indépendance de la Corée on trouve des règles pour le fonctionnement de la Commission des Nations Unies pour la Corée.

§ 4. — Le droit interne des Organisations internationales directement obligatoire pour les Etats membres

Le deuxième aspect du droit interne des Organisations internationales consiste dans les règles destinées à déterminer le comportement des Etats membres en vue de la réalisation des buts pour lesquels l'Organisation a été créée. Sa caractéristique est que, après avoir été approuvé par les organes compétents de l'Organisation, il s'impose directement aux Etats membres. Afin d'éviter toute confusion il convient de souligner que dans ce cas aussi ces règles ne sont en rien internationales mais internes à l'ordre juridique formé par l'Organisation.

Il est possible alors d'affirmer que ce deuxième aspect n'existe normalement pas au sein des Organisations internationales du type classique : O.N.U., Institutions spécialisées, etc. Elles n'ont pas en effet, au cours de leurs activités, le pouvoir d'approuver des règles générales directement obligatoires pour les Etats. Si l'on considère les Nations Unies, une proposition des Philippines d'accorder à l'Assemblée générale un pouvoir législatif qui lierait les Etats membres a été repoussée à la Conférence de San Francisco (1). Quant aux Institutions spécialisées, on sait que les articles 7 de la Constitution de l'Organisation météorologique mondiale, 21 de l'Organisation mondiale de la santé et 37 de l'Organisation de l'aviation civile internationale permettent à ces Organisations de promulguer des règlements techniques approuvés à la majorité. Toutefois il est impossible de voir dans ces règlements un pouvoir législatif, car ils ne sont pas obligatoires pour les Etats qui s'y opposent (79). Il en va de même pour les recommandations de l'Organisation internationale du travail puisque la seule obligation des Etats est, en vertu de l'article 19 de la Constitution, de les soumettre aux autorités internes compétentes pour examiner s'il y a lieu de les transformer en lois.

Actuellement c'est seulement au sein des trois communautés

(78) F.B. Sloan, « The binding force of a recommendation of the General Assembly of the United Nations », *British Yearbook of International Law*, 1948, pp. 6-7. V. aussi U.N.C.I.O., vol. IX, p. 72.

(79) C. les articles 8 de la Constitution de l'O.M.M., 22 de celle de l'O.M.S. et 38 de celle de l'O.A.C.I. En notre sens v. aussi R. Ago, « Considerazioni su alcuni sviluppi dell'organizzazione internazionale », *La Comunità internazionale*, 1952, p. 543, note 26.

européennes : C.E.C.A., C.E.E., Euratom (80), que l'on retrouve ce deuxième aspect du droit interne des Organisations internationales, droit qui est d'autant plus développé que ces Organisations sont dotées de pouvoirs étendus et que les Etats leur ont transféré leurs compétences dans les matières couvertes par leurs Constitutions (81).

De même que pour les règles relatives au fonctionnement interne des Organisations internationales, la base de celles qui sont destinées à déterminer le comportement des Etats membres se trouve dans la Constitution des communautés. Nous n'allons pas analyser en détail les différentes dispositions de ces Constitutions attribuant aux organes des communautés, dans le cadre de leurs compétences, le pouvoir d'obliger les Etats, car cela dépasserait les limites de cette étude. Ce qui nous intéresse plus particulièrement est la constatation que chacune des Constitutions contient un article prévoyant de manière générale le pouvoir, pour certains des organes, de promulguer des règles obligatoires pour les Etats ou les entreprises. Ainsi l'article 14 du traité de la C.E.C.A. dispose que, pour l'exécution des missions qui lui sont confiées et dans les conditions prévues au traité, la Haute Autorité prend des décisions qui sont obligatoires en tous leurs éléments ; des recommandations qui comportent obligations dans les buts qu'elles assignent mais laissent à ceux qui en sont l'objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts ; des avis qui ne lient pas.

Les articles 189 et 161 des traités C.E.E. et Euratom prévoient :

« Pour l'accomplissement de leur mission, et dans les conditions prévues au présent traité, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis. Le règlement a une portée générale. Il est

(80) Il n'y a pas lieu pour nous ici de décrire les structures de ces Organisations que, aux fins de notre étude, nous supposons connues. Cf. pour la C.E.C.A., P. Reuter, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953 ; M. Kohnstamm, « The European Coal and Steel Community », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1956, vol. II ; pour la C.E.E., D.S. Constantopoulos, *The European Economic Community, a real Union*, Hambourg, 1958 ; N. Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milan, 1960 ; Efron et Nanes, « The Common Market and Euratom », *International and corporative law Quarterly*, 1957, p. 670 et ss. ; L. Cartou, *Le Marché commun et le droit public*, Paris, 1959.

(81) En ce sens les communications de N. Catalano et L. Constantinesco au Congrès d'études sur la C.E.C.A., *Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A.*, Milan, 1957, vol. II, pp. 170 et ss. et p. 216. Contre cette idée de transfert, F. Münch dans sa communication à ce même Congrès, *ibid.*, p. 280. Pour des développements sur la notion de transfert de compétence, cf. P. Reuter, *La C.E.C.A.*, Paris, 1953, pp. 96 et ss.

obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre. La directive lie tout Etat membre destinataire dans aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Les recommandations et avis ne lient pas. »

Ces articles étant de la plus grande importance pour le droit interne des communautés européennes il y a lieu de les examiner attentivement. Si l'on compare l'art. 14 du traité de la C.E.C.A. et l'article 189 du traité de la C.E.E., on constate que par leur portée les recommandations de la Haute Autorité équivalent aux directives du Conseil et de la Commission du Marché commun. En outre, à première vue il semblerait que Conseils et Commissions du Marché commun et de l'Euratom ont à leur disposition des moyens que la Haute Autorité ne possède pas. En effet ils peuvent promulguer des règlements et des décisions, alors que la Haute Autorité ne semble pouvoir se servir que des décisions. En pratique, nous nous trouvons devant une mauvaise rédaction du traité de la C.E.C.A. (82). Si l'on considère le sens des mots on peut dire avec l'avocat général Lagrange (83) que le règlement « est un acte destiné à régir une situation générale et impersonnelle », alors que la décision « a pour objet d'appliquer la règle à une personne déterminée (par exemple une sanction, une autorisation ou un refus d'autorisation) ».

Ainsi, alors que les traités C.E.E. et Euratom ont distingué à juste titre entre règlement et décision, le traité de la C.E.C.A. sous le terme décision indique les décisions générales qui équivalent aux règlements et les décisions individuelles ou particulières qui équivalent aux décisions du Conseil et de la Commission de la C.E.E. (84). En pratique la Haute Autorité a promulgué différents règlements conformément d'ailleurs à certaines dispositions du traité

(82) Cette mauvaise rédaction apparaît fréquemment : par exemple le traité emploie sans les avoir définis auparavant des termes tels que règlement d'exécution (art. 31), règlement d'application (art. 35) et règlement (art. 65, alinéa 3). On peut se demander quel est le sens de ces termes que l'article 14 n'a pas prévu.

(83) Conclusions de l'avocat général Lagrange dans l'affaire 8-55, Fédération Charbonnière de Belgique c. Haute Autorité, *Recueil de la jurisprudence de la Cour de Justice de la C.E.C.A.*, vol. II, p. 247.

(84) Certains auteurs tels que P. Mathijsen, *Le droit de la C.E.C.A.*, La Haye, 1958, pp. 33-34 ; R. Monaco, « Natura ed efficacia dei regolamenti europei », *Rivista di diritto internazionale*, 1961, pp. 397-398 ; A. Migliazza, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milan, 1961, pp. 288 et ss., veulent faire des distinctions entre décisions générales et règlements. De tels essais nous paraissent inutiles et il n'y a pas lieu ici de nous y arrêter.

qui l'invitaient à la faire (85). Au cours de cet exposé, pour éviter toutes confusions, nous emploierons seulement le terme règlement pour indiquer des actes à caractère général.

Les règlements des communautés européennes ont une caractéristique qui met bien en lumière leur caractère de règles de l'ordre juridique communautaire : ils sont directement applicables sur le territoire des Etats membres dès leur publication au *Journal officiel* des communautés (86). Les décisions individuelles sont obligatoires dès leur notification à leurs destinataires. Cela signifie qu'ils s'imposent aux sujets de l'ordre juridique des Etats membres du seul fait de leur publication, sans que ceux-ci aient besoin de se servir de leur mécanisme habituel de réception à travers lequel les Etats transforment le droit international en droit interne (87).

Dans d'autres cas le rôle de l'Etat membre est tout de même important. On sait que recommandations et directives obligent les Etats dans les buts à réaliser mais que ceux-ci restent libres dans le choix des moyens. Ils devront donc entreprendre certaines actions pour la réalisation de ces buts qui leur sont assignés. Mais les Etats doivent intervenir aussi dans la réalisation des principes énoncés dans les Constitutions. D'après l'article 5 du traité de la C.E.E. :

« Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité. »

A côté de ce devoir général les Constitutions prévoient des devoirs précis, ainsi par exemple, en vertu de l'article 34 du traité de la C.E.E., les Etats ne peuvent introduire de nouvelles restrictions quantitatives à l'exportation et à la fin de la première période ils doivent avoir supprimé les restrictions existantes. Si le traité de la C.E.C.A. ne contient pas un article semblable, il contient de

(85) Ainsi d'après l'article 66 la Haute Autorité doit, en matière de concentration des entreprises, définir par un règlement les éléments qui constituent le contrôle d'une entreprise.

(86) Cf. les articles 191 et 136 des traités C.E.E. et Euratom et l'art. 15 du traité de la C.E.C.A. En pratique pour permettre aux intéressés de prendre connaissance des règlements un délai de *vacatio* est normalement prévu et ils entrent en vigueur quelques jours après leur publication au *Journal officiel*.

(87) Cf. N. Catalano, « L'inserimento diretto della normativa comunitaria negli ordinamenti giuridici degli Stati membri », *Quaderno del centro di documentazione e studi sulle comunità europee dell'Università di Ferrara*, Milan, 1961, vol. III.

nombreux articles obligeant les Etats à agir dans un sens déterminé (88). Il en résulte que dans la poursuite des buts pour lesquels elles ont été créées les communautés européennes ont recours à la promulgation de règles de droit directement applicables aux Etats membres, ainsi qu'à la collaboration avec ces derniers qui devront entreprendre de leur côté certaines actions.

Règlements, décisions, directives et recommandations ont pour champ d'application le territoire des communautés, c'est-à-dire les territoires des six Etats membres (89).

L'ordre juridique des communautés atteignant une complexité qu'aucune Organisation internationale (90) n'avait jamais atteint, il est possible, maintenant, de faire des rapprochements entre celui-ci et l'ordre juridique étatique.

Ainsi les traités formeraient les Constitutions des communautés et les règlements constitueraient leurs lois (91). Le rapproche-

(88) Cf. par exemple les articles 69 en matière de libre circulation des travailleurs et 70 qui interdit la discrimination en matière de transport, etc.

(89) Nous laissons ici de côté la question désormais plus historique que pratique des territoires non métropolitains.

(90) On sait que la doctrine a voulu voir dans les Communautés européennes soit des éléments d'une fédération (Van Houtte, « La Comunità europea del carbone e acciaio », *La Comunità internazionale*, 1956, pp. 391-409 ; G. Cansacchi, « Le Comunità sopranazionali, gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri », *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1957, pp. 1038-1053 ; M. Lagrange, « L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice », *Revue de droit public*, 1958, pp. 841-865 ; N. Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milan, 1959, p. 10) ; soit des Organisations internationales comme les autres (F. Florio, « Profilo giuridico della C.E.E. », *La Comunità internazionale*, 1957, p. 684 ; P. De Visscher dans sa communication au Congrès d'études sur la C.E.C.A., *Actes du Congrès international d'études sur la C.E.C.A.*, Milan, 1957, vol. II, pp. 9-85 ; G. Héraud, « Observations sur la nature juridique de la C.E.E. », cette *Revue*, 1958, p. 55) ; soit des Organisations *sui generis* (Van Raalte, « The treaty instituting the European Coal and Steel Community », *International Law Quarterly*, 1952, p. 73 ; P. Guggenheim, « Universalismo e regionalismo europeo nel diritto internazionale », *La Comunità internazionale*, 1953, p. 422 ; L. Delveaux, « La notion de supranationalité dans le traité du 18 avril 1951 créant la C.E.C.A. », *Annales de droit et de science politique*, 1957, p. 235 ; E. Vitta, « Considerazioni sulla natura giuridica delle Comunità sovranazionali », *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, pp. 97-122 ; R. Monaco, « La Comunità sopranazionale nell'ordine internazionale », *La Comunità internazionale*, 1953, p. 457). La querelle nous semble stérile dans la mesure où les communautés européennes, tout en ayant des caractéristiques propres, continuent à avoir aussi les caractéristiques des Organisations internationales habituelles. Il nous paraît donc qu'il faille toujours les considérer comme telles, même si leurs pouvoirs et leurs structures sont beaucoup plus évolués.

(91) Comme partisans de cette manière de voir, cf. R. Monaco, « Natura ed efficacia dei regolamenti delle Comunità europee », *Rivista di diritto internazionale*, 1961, p. 399 ; N. Catalano, « La C.E.E. et l'uniformisation, le rap-

ment est d'autant plus possible que, comme nous le verrons, il existe un contrôle des actes des organes des communautés et qu'il a, si on l'accepte, des conséquences pratiques, surtout lorsqu'on examine les problèmes suscités par les rapports entre le droit des communautés et le droit interne des Etats membres. Dans la mesure où, indubitablement, les règlements des communautés constituent des règles obligatoires générales et abstraites, immédiatement applicables dans tous les Etats membres, il nous paraît possible de les considérer comme des lois. Toutefois ce rapprochement avec l'ordre juridique interne des Etats doit être fait avec beaucoup de prudence. En effet, et contrairement à ce qui se passe à l'intérieur des Etats, il n'existe pas un pouvoir ayant le caractère législatif : l'Assemblée des communautés n'a, en ce domaine, aucune compétence et c'est à la Haute Autorité pour la C.E.C.A. et à la Commission et au Conseil pour la C.E.E. et l'Euratom, organes ayant aussi le caractère exécutif, qu'il appartient de promulguer des règles obligatoires. D'ailleurs ces organes n'agissent pas seuls, si l'on considère la C.E.E. c'est essentiellement le Conseil qui arrête des règlements sur proposition de la Commission.

En outre ces organes n'ont pas un pouvoir général de promulguer des règlements, comme l'indiquent les articles 189 et 161 des traités instituant la C.E.E. et l'Euratom ainsi que l'article 14 du traité de la C.E.C.A., les organes des communautés ont des pouvoirs d'édicter des règles obligatoires « dans les conditions prévues au traité », c'est-à-dire chaque fois qu'une disposition du traité prévoit ce pouvoir (92). Enfin, tout en ayant le même nom, certains règlements n'ont plus pour but de régler de manière générale des

prochement et l'harmonisation du droit des Etats membres », *Revue internationale de droit comparé*, 1961, p. 399 ; F. Dumon et F. Rigaux, « La Cour de Justice des Communautés européennes et les juridictions des Etats membres », *Annales de droit et de la science politique de l'Université de Louvain*, 1958, vol. XVIII, pp. 281 et ss. ; F. Münch dans sa communication au Congrès de la C.E.C.A., *Actes du Congrès international d'études de la C.E.C.A.*, Milan, 1957, vol. II, p. 298. La Cour de justice de la C.E.C.A. y voit des actes « quasi législatifs » (*Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, vol. II, p. 227), et P. Pescatore, « Les aspects fonctionnels de la C.E.E. », *Les aspects juridiques du Marché commun*, Liège, 1958, p. 68, des « arrêtés-lois », actes de législation émis par le pouvoir exécutif sur la base d'une habilitation légale.

(92) A ce sujet il y a lieu de noter que, si les diverses dispositions du traité de la C.E.C.A. accordent à la Haute Autorité un pouvoir fréquent d'édicter des décisions (que nous avons assimilé aux règlements), les renvois aux règlements sont assez rares au sein de la C.E.E., les organes de cette Organisation se servent davantage des directives, ce qui correspond bien à l'esprit de ce traité qui laisse aux Etats une grande liberté de manœuvre dans l'application du traité.

situations nouvelles mais plutôt d'intégrer, d'appliquer ou modifier des règles préexistantes. Ce sont alors des règlements d'application qui correspondent davantage, au sein de l'ordre juridique étatique, aux actes de l'administration. Ainsi, par exemple, l'art. 155 du traité de la C.E.E. dispose :

« La Commission... exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit. » (93)

La conclusion est que tout règlement des communautés n'a pas forcément le caractère de loi mais que seule son analyse quant au fond pourra nous montrer si l'on se trouve devant une règle législative ou une règle ayant davantage le caractère administratif (94). Comme on peut le voir, le parallèle entre l'ordre administratif et celui des communautés doit se faire avec circonspection, les communautés n'étant pas des Etats.

Si la possibilité pour les organes des communautés de promulguer des règles obligatoires n'est pas générale mais prévue à chaque fois dans leurs Constitutions, faut-il leur refuser cette possibilité d'extension de compétence que nous avons admis en général pour les règles relatives au fonctionnement interne des organisations internationales ? Nous ne le pensons pas. En premier lieu, si l'on considère l'avis consultatif de la C.I.J. sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, on constate que la Cour a admis une extension des compétences pour l'O.N.U. dans un domaine qui allait bien au-delà du fonctionnement interne de l'Organisation, puisqu'il s'agissait de savoir si l'O.N.U. avait le droit de présenter une réclamation internationale. On ne voit pas quelle raison empêcherait que ce principe soit étendu aux Organisations européennes aux pouvoirs plus étendus et dont la structure est plus évoluée que celles des Organisations internationales classiques.

Une affaire qui a été portée devant la Cour de la C.E.C.A. semble d'ailleurs aller en notre sens. Il s'agissait de savoir si, en l'absence de pouvoirs précis prévus par le traité instituant la C.E.C.A., la Haute Autorité avait le droit d'intervenir dans la fixation des prix du charbon belge en vue de réaliser les objectifs envisagés à

(93) Dans le même sens, cf. l'art. 124 du traité instituant l'Euratom. Des décisions à caractère administratif sont prises aussi par la Haute Autorité au sein de la C.E.C.A. Cf. par exemple l'article 59 relatif aux cas de pénuries.

(94) Auront aussi le caractère administratif les décisions individuelles de la Haute Autorité et les décisions du Conseil et de la Commission de la C.E.E. et de l'Euratom.

l'article 26 de la Convention relative aux dispositions territoriales. La Cour lui a accordé un tel pouvoir et a déclaré :

« La Haute Autorité est chargée aux termes de l'article 8 du traité d'assurer la réalisation des objectifs fixés par le traité dans les conditions prévues par celui-ci. Il faut conclure de cette disposition, principe directeur des attributions de la Haute Autorité définies au chapitre I du traité, qu'elle jouit d'une certaine autonomie en vue de déterminer les mesures d'exécution qu'appelle la réalisation des objectifs visés au traité ou à la convention qui en fait partie. » (95)

Evidemment cette extension doit se faire avec une grande prudence. En effet, à la différence de ce qui se passe pour les Organisations internationales classiques, les Etats membres ont consenti en faveur des communautés à un transfert de compétences considérable et leur ont accordé de larges pouvoirs. Les traités réalisent ainsi un équilibre délicat entre les compétences des Etats et celles des communautés qui ne doit pas être rompu. En conséquence, s'il faut admettre que celles-ci puissent jouir de pouvoirs implicites, cela ne doit se faire que dans la mesure où ces pouvoirs sont nécessaires pour leur permettre d'atteindre les buts prescrits par les trois traités. Cette extension ne saurait avoir pour résultat d'élargir les compétences des communautés au détriment de celles des Etats.

Le problème est d'ailleurs beaucoup moins important que pour les Organisations internationales classiques car, à la différence de celles-ci, l'activité des organes des communautés est soumise à un contrôle juridictionnel, leurs actes pouvant faire l'objet d'un recours devant la Cour de Justice des communautés. En vertu de l'art. 31 du traité de la C.E.C.A. :

« La Cour assume le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité et des règlements d'exécution. » (96)

L'article 33 donne compétence à la Cour pour se prononcer sur les recours en annulation pour incompétence, violation de formes substantielles, violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formé contre les décisions et recommandations de la Haute Autorité par un des

(95) Affaire 8-55 Fédération charbonnière de Belgique c. Haute Autorité, Arrêt du 29 novembre 1956, Cour de Justice de la C.E.C.A., *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, vol. II, p. 305. V. aussi la communication de L. Constantinesco lors du Congrès d'études de la C.E.C.A., *Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A.*, Milan, 1957, pp. 213-214 et p. 218.

(96) En termes assez semblables cf. les articles 164 et 136 des traités de la C.E.E. et de l'Euratom.

Etats membres ou par le Conseil. Les entreprises peuvent aussi former un recours contre les décisions et recommandations individuelles qui les concernent (97). Etats et Conseil peuvent introduire des recours au cas où la Haute Autorité n'a pas adopté une décision ou une recommandation que le traité lui imposait de prendre (art. 35 du traité de la C.E.C.A.) (98). D'autres recours sont ouverts aux Etats membres contre les délibérations de l'Assemblée et du Conseil (art. 38 du traité de la C.E.C.A.).

Il n'y a pas lieu pour nous d'étudier ici en détail les différents litiges qui peuvent être tranchés par la Cour, ni les nombreux problèmes qu'ils suscitent (99), ce qui nous intéressait c'était de montrer que, de même que celui des Etats, l'ordre juridique des communautés possède un organe judiciaire qui contrôle la légalité des décisions ou des règlements promulgués par les autorités compétentes et que cela constitue une garantie solide pour les Etats membres. Dans ce domaine aussi on peut se rendre compte que l'ordre juridique interne des communautés atteint un degré d'élaboration et de complexité très poussé.

D'autres dispositions du droit interne des communautés peuvent se trouver dans les traités conclus d'une part entre les Etats membres dans le cadre de la Constitution, d'autre part par les communautés elles-mêmes et les Etats tiers. Personnes du droit international, les communautés peuvent conclure des traités et certains articles de leurs Constitutions prévoient expressément cette compétence ainsi que la procédure à suivre. En outre, on sait qu'en vertu de l'article 113 du traité de la C.E.E., après la période transitoire il appartiendra, en matière commerciale, à cette communauté de négocier et conclure des traités qui s'imposeront aux Etats membres. D'ailleurs tous les traités régulièrement conclus par la communauté « lient les institutions de la communauté et les Etats membres » (article 228 du traité de la C.E.E.). Est-ce à dire que pour lier les Etats membres ils devront être auparavant ratifiés par leurs organes compétents ? Aucunement, ces traités font partie du droit

(97) Des recours semblables contre les actes de la Commission et du Conseil sont prévus par l'article 173 du traité de la C.E.E.

(98) V. aussi l'article 175 du traité de la C.E.E.

(99) Pour plus de détails sur la Cour, cf. L. Delveaux, *La Cour de Justice de la C.E.C.A.*, Paris, 1956 ; D. Valentine, *The Court of Justice of the European Coal and Steel Community*, La Haye, 1955 ; A. Migliazza, *La Corte di giustizia delle comunità europee*, Milan, 1961. Sur l'ordre juridique communautaire à travers la Cour, F. Dumon et F. Rigaux, « La Cour de Justice des communautés européennes et les juridictions des Etats membres », *Annales de droit et de science politique*, 1958, pp. 266 et ss.

interne de la Communauté dès qu'elle les approuve, ils passent donc automatiquement dans le droit interne des Etats membres. Il va de soi que les Communautés ne peuvent engager les Etats membres que dans les limites prévues par leurs Constitutions, un traité qui leur serait contraire pourrait être attaqué devant la Cour de Justice.

Si nous n'avions crainte de sortir des limites imposées par la présente étude, il serait possible de montrer que des règles du droit interne communautaire peuvent se trouver dans d'autres catégories de textes, notamment dans le droit interne des Etats membres (100). Notre but étant de mettre en lumière le droit interne des Organisations internationales tel qu'il est promulgué par leurs organes, il n'y a pas lieu de pousser plus loin notre analyse de ce droit. Toutefois, avant de conclure, il convient d'examiner les rapports entre l'ordre juridique interne des Organisations internationales et celui des Etats.

§ 5. — Les rapports entre l'ordre juridique interne des Organisations internationales et celui des Etats (101).

Si l'on considère les ordres juridiques des Etats au sein de la société internationale on constate qu'ils sont parfaitement autonomes et séparés les uns des autres. Tout au plus il peut arriver parfois qu'en vertu des règles locales de conflits des lois, une règle de droit d'un ordre juridique donné trouve son application au sein d'un ordre juridique étranger. Le problème est plus compliqué lorsqu'il s'agit des Organisations internationales car, comme nous l'avons dit, une partie des sujets de leur ordre juridique sont précisément des Etats. Une distinction doit toutefois être introduite entre les Organisations internationales du type classique et les

(100) Cf. J. Rivero, « Le problème de l'influence des droits internes sur la Cour de Justice de la C.E.C.A. », *Annuaire français de droit international*, 1958, pp. 295-309. V. aussi ce qu'a déclaré à ce sujet la Cour de Justice de la C.E.C.A. dans les affaires jointes 7-56 et 3-57 à 7-57, Arrêt du 12 juillet 1957, Cour de Justice de la C.E.C.A., *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, vol. III, pp. 114-116.

(101) Sur la question, cf. C. Bebr, « The relation of the European Coal and Steel Community law to the law of the member States », *Columbia Law Review*, 1958, pp. 767-797 ; G.S. Stendardi, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle comunità europee*, Milan, 1958 ; Zannini, « Dell'uniformità di interpretazione del sistema di diritto delle comunità europee », *Diritto internazionale*, 1961 ; J. Barmann, « Les communautés européennes et le rapprochement des droits », *Revue internationale de droit comparé*, 1960, pp. 9-61.

communautés européennes dont l'ordre juridique est plus complexe. Dans le premier cas l'ordre juridique de l'Organisation internationale est complètement séparé de ceux des Etats, ces derniers doivent le respecter ; dans le second, au contraire, les règles de l'ordre juridique des communautés font aussi partie automatiquement de l'ordre juridique interne des Etats membres.

Un des problèmes qui surgit alors, est de savoir quelle sera la situation au cas où une règle communautaire entre en conflit avec une loi d'un Etat membre. Examinons les différents cas qui peuvent se poser. En premier lieu certaines règles des traités sont contraires à des règles existantes au sein d'un Etat. Dans ces conditions le traité, dûment ratifié et promulgué, ayant au minimum valeur de loi, l'ordre juridique étatique s'adaptera automatiquement à l'ordre juridique communautaire en vertu du principe généralement accepté que la loi postérieure abroge la loi antérieure. Il en va de même pour les règlements à caractère général puisque, nous l'avons vu, il faut les considérer comme des lois. En deuxième lieu un Etat membre promulgue une loi contraire à une disposition du traité ou à un règlement (102). Deux solutions peuvent alors être proposées. D'après la première, la loi nouvelle abroge l'ancienne, mais l'Etat ayant violé ses obligations découlant du traité peut être actionné devant la Cour de Justice des communautés en vue de l'abrogation de la nouvelle loi. Toutefois, dans la période qui précède l'arrêt de la Cour, cette règle serait valable. La deuxième solution consiste à reconnaître la supériorité du droit communautaire sur le droit interne des Etats, ce qui aurait pour conséquence que la loi nouvelle ne pourrait pas l'abroger. Au cas où l'incompatibilité entre droit communautaire et droit étatique serait douteuse, ce qui sera le cas le plus fréquent, l'application de ce dernier devrait être suspendu jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée. La supériorité des traités instituant les communautés européennes ne devrait pas faire de difficultés, la tendance des Etats membres étant de reconnaître la supériorité des traités ratifiés sur les lois internes. Quant aux règlements, il nous paraît qu'ils devraient aussi primer les lois nationales, d'une part parce qu'en vertu des articles 5, 192 et 86 des traités instituant la C.E.E., l'Euratom et la C.E.C.A., les Etats membres se sont engagés à prendre toute mesure pour assurer l'exécution des traités et à s'abstenir de toute activité qui

(102) Il va sans dire qu'il n'y a pas de problème si l'Etat promulgue des actes administratifs contraires au traité ou aux règlements communautaires, car ces actes, de part leur nature, n'ont pas le pouvoir de modifier les lois.

pourrait mettre en péril la réalisation des buts des traités, et d'autre part parce que les règlements communautaires sont l'expression de pouvoirs que les Etats ont transférés, dans certains domaines, aux communautés, celles-ci se plaçant dans les limites de leurs compétences au-dessus des Etats membres (103).

Conclusion

Le droit interne des Organisations internationales, de par le nombre et la complexité des problèmes qu'il suscite, mériterait une étude approfondie et détaillée qu'il était impossible d'accomplir dans le cadre d'un article. Notre but n'a été que de donner les grandes lignes générales du sujet. Toutefois, bien que limité, ce travail nous a permis de constater que les Organisations internationales ont un ordre juridique interne destiné à régler leur fonctionnement et les relations entre leurs sujets. Il nous a été possible de distinguer deux aspects dans ce droit interne. Le premier a pour but de régler le fonctionnement interne de l'Organisation. Le deuxième a pour objet de déterminer le comportement des Etats membres en vue de la réalisation des buts pour lesquels l'Organisation a été créée. Ce deuxième aspect du droit interne des Organisations internationales, qui a pour caractéristique d'être directement obligatoire pour les Etats membres et valable dans leurs ordres juridiques internes, n'existe d'ailleurs que dans les Organisations aux pouvoirs étendus et aux structures complexes : les communautés européennes. C'est en leur sein que de délicats problèmes, tel que celui relatif aux rapports entre leur droit interne et celui des Etats membres, vont se poser. Notre étude nous a montré que dans ce domaine, conséquence logique de ce transfert des compétences des Etats aux communautés, le droit des communautés doit être considéré comme supérieur à celui des Etats membres.

Philippe CAHIER,

Chargé de cours

*à l'Institut universitaire de Hautes études internationales
de Genève.*

(103) Sur la question de l'interprétation des constitutions des communautés de la part de tribunaux internes des Etats, cf. les articles 41, 177 et 150 des traités instituant la C.E.C.A., la C.E.E. et l'Euratom.