

**REVUE DE LA RECHERCHE JURIDIQUE**  
**DROIT PROSPECTIF**

**2010-4**

Publiée par la FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE  
d'Aix-Marseille

**Abréviation de référence : R. R. J.**

N. XXXV - 134 (35ème année – 134ème numéro)  
(5 Numéros par an)

PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE - PUAM

# LA QUESTION DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE INTERNATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ÉTATS

Par

Frédéric Joël AIVO

*Maître-assistant de droit public*

*Faculté de droit et de science politique/Université d'Abomey-Calavi (Bénin)*

## INTRODUCTION

La question de la personnalité juridique se pose pour une association d'États<sup>1</sup> tant dans l'ordre juridique interne des États que dans l'ordre juridique international<sup>2</sup>. Cependant, il n'est pas moins utile d'admettre que c'est l'effectivité de la personnalité juridique internationale qui fait la complexité et l'intérêt renouvelé de la question. En effet, la personnalité juridique interne<sup>3</sup> des associations d'États s'exerce sur le territoire des États membres. À l'opposé, la personnalité juridique internationale leur confère des droits et obligations dans l'ordre international<sup>4</sup>. Elle tend à dis-

---

<sup>1</sup> « Une organisation internationale est une association d'États créée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres ». Cf. M. Bettati, « Création et personnalité juridique des organisations internationales », in R.-J. Dupuy, *Manuel sur les organisations internationales*, La Haye, Académie de droit international, Kluwer Law International, 1996, p. 33. Pour Michel Virally, avant d'être « une superstructure », l'organisation internationale est d'abord « une association d'États, constituée par ses membres en vue de poursuivre par des moyens institutionnels des objectifs définis, répondant à des intérêts qu'ils estiment avoir en commun et poursuivre plus efficacement par une coopération organisée entre eux ». Cf. M. Virally, « Le rôle des organisations internationales dans l'atténuation et le règlement des crises internationales », in *Politique Étrangère*, Vol. 41, n° 6, 1976, p. 533. Au plan conventionnel, l'organisation internationale est une entité créée par un accord entre États. Cf. Article 2, paragraphe 1, i de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. L'association d'États ici sous examen doit être nettement détachée des formes d'union d'États, dont la fédération ou la confédération d'États. Elle renvoie *stricto sensu* au vocable contemporain d'organisation internationale, entité dérivée de sujets souverains. C'est la raison pour laquelle, l'on a préféré recourir à la vieille expression « d'association d'États », pour bien distinguer cette catégorie d'organisation internationale d'abord des organisations internationales non gouvernementales et ensuite d'autres entités associatives telles que les « associations internationales » et les « établissements publics internationaux », avec lesquelles celle-ci ne peut être confondue. La référence à l'État est donc dans ce cadre, fondamentale. Elle sert à spécifier qu'il ne s'agira dans cette étude que des organisations internationales regroupant des États, ceux qui l'ont fondée et ceux qui en sont par la suite devenus membres. Cf. J. Verhoeven, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 201.

<sup>2</sup> Voir D. Alland, « De l'ordre juridique international », in *Droits*, Vol. 35, octobre 2002, pp. 79-101.

<sup>3</sup> Voir à ce propos, Ch. Dominicé, « Observations sur la personnalité juridique de droit interne des organisations internationales », in *Mélanges Seidl-Hohenveldern (II)*, Carl Heymanns Verlag., Berlin, 1988, pp. 85-96. ; Ph. Cahier, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident*, Milano, Giuffrè, 1959, 449 p.

<sup>4</sup> Sur le contenu des droits et obligations qui découlent de la personnalité internationale, voir entre autres Christian Dominicé et Giovanni Distefano. Ch. Dominicé, « La personnalité juridique dans le système du

tinguer, voire à détacher les associations d'États des États eux-mêmes<sup>5</sup> et parfois à les placer dans une situation de concurrence. C'est pour cette raison que l'on considère, en ce qui concerne les associations d'États, que le nœud gordien est bien celui de l'effectivité de la personnalité juridique internationale.

Ainsi, pour finir par admettre la personnalité internationale des associations d'États, il a fallu d'abord accepter qu'il puisse exister d'autres sujets du droit international que les États et ensuite dissocier la personnalité juridique internationale de la souveraineté<sup>6</sup>. Ce fut l'objet d'une longue évolution<sup>7</sup> qui a connu son aboutissement avec le célèbre avis consultatif donné par la Cour internationale de justice (C.I.J.) le 11 avril 1949<sup>8</sup>. Dans le fond, la Cour accomplit la rupture qui constate la personnalité juridique internationale de l'ONU<sup>9</sup>. Mais, plus d'un demi-siècle après, la question de la personnalité juridique internationale des associations d'États ne semble toujours pas être vidée de tous ses éléments de complexité.

Or, l'on peut être tenté d'affirmer aujourd'hui, surtout depuis l'avis consultatif de 1949, que tout a été dit sur la personnalité juridique internationale des associations d'États. Dans la préface de l'ouvrage d'Evelyne Lagrange consacré à la question, le Professeur Queneudec exprimait les mêmes appréhensions en ces ter-

---

droit des gens », in J. Belhumeur, L. Condorelli (dir.), *L'ordre juridique international entre tradition et innovation. Recueil d'études en l'honneur à Christian Dominicé*, Paris, PUF, 1997, pp. 68-77 ; G. Distefano, « Observations éparses sur les caractères de la personnalité internationale », *A.F.D.I.*, 2007, pp. 105-125.

<sup>5</sup> G. Distefano, « Observations éparses sur les caractères de la personnalité internationale », *art. cit.*, pp. 110-111.

<sup>6</sup> Le Professeur Dupuy les différencie très explicitement. P.-M. DUPUY, *Cours à l'académie de droit international*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p. 95 ; lire aussi M. FORTEAU, « L'État selon le Droit international : une figure à géométrie variable ? », *R.G.D.I.P.*, n° 4, 2007, pp. 737-769 ; A. Kpodar, « Le principe de spécialité dans la définition des organisations internationales », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives, RBSJA*, n° 17, 2006, p. 74. ; G. Distefano, *art. cit.*, pp. 110.

<sup>7</sup> Manuel Diez de Velasco Vallejo rend compte des différentes étapes de cette évolution. Il expose aussi les trois grands courants de pensée dont l'antagonisme a favorisé la formation d'une opinion relativement dominante. Cf. M. Diez de Velasco Vallejo, *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 2002, p. 33.

<sup>8</sup> C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949, Rec., 1949, pp. 178-180. La demande d'avis formulée par l'Assemblée générale de l'ONU avait alors permis à la C.I.J. de recentrer l'essentiel de la question sur la formule « *qualité pour présenter une réclamation internationale* ». Cette formule, même si elle se décline en plusieurs sous questions dans la résolution du 3 décembre 1948, est l'interrogation de fond à laquelle la C.I.J. était appelée à répondre.

<sup>9</sup> En effet, c'est à la suite de l'assassinat dans l'exercice de ses fonctions, le 17 septembre 1948, du Comte Folke Bernadotte de Suède, médiateur des Nations unies en Palestine, par des extrémistes israéliens à Jérusalem, que la première réponse – au doute sur la possession ou non de la personnalité juridique internationale par les organisations internationales – fut clairement formulée. Par une résolution du 3 décembre 1948, l'Assemblée Générale de l'ONU interpelle la Cour Internationale de Justice aux fins de savoir, dans le cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État, si l'organisation avait qualité pour présenter contre le gouvernement *de jure* ou *de facto* responsable, une réclamation internationale en vue d'obtenir réparation des dommages causés, d'une part aux Nations Unies elles-mêmes et, d'autre part, à la victime ou à ses ayants droit. En réponse à l'Assemblée Générale des Nations Unies, et après avoir opéré une distinction selon que l'État responsable des dommages causés soit ou non membre de l'organisation, la Cour internationale de justice a clairement indiqué que l'ONU est capable de présenter une réclamation internationale, que l'État soit ou non membre des Nations Unies. Sur la question de savoir, comment l'action de l'ONU – en réparation des dommages causés à la victime ou ses ayants droit – doit-elle se concilier avec les droits que l'État dont la victime est ressortissant pourrait posséder en pareille circonstance, la Cour est d'avis qu'une telle action ne peut se fonder que sur un manquement à des obligations envers l'organisation et non pas l'État dont la victime est ressortissante.

mes : « Tout n'avait-il pas été déjà dit sur la personnalité juridique internationale des organisations intergouvernementales ? Pouvait-on valablement prétendre apporter encore en ce domaine des analyses et des idées nouvelles ? Ne risque-t-on pas, sur un tel sujet, de se livrer à une simple compilation des écrits antérieurs ? »<sup>10</sup>. Effectivement, depuis plusieurs décennies déjà, cette thématique a fait l'objet de riches débats au sein de la doctrine<sup>11</sup>. D'importantes contributions jurisprudentielles ont été également faites sur la question de sorte que l'on pourrait considérer qu'il n'y a plus rien à ajouter aux éléments actuels du débat. Tout a été dit, diront certains. Mais l'on pourra toujours opportunément rétorquer que toutes les manières de le dire n'ont pas été explorées. Car, le droit et la pratique de certaines associations d'États, autres que l'ONU<sup>12</sup>, semblent éprouver la solidité des conclusions jurisprudentielles dégagées en 1949. La réalité des ententes locales relativise tout au moins la portée générale de « la révolution de 1949 »<sup>13</sup>.

Par le passé, la question de la personnalité juridique internationale des organisations internationales a divisé les auteurs<sup>14</sup>. Celle spécifique de l'ONU était loin de faire l'unanimité, d'autant que la Charte de San Francisco n'apporte aucune clarification formelle, pas plus qu'elle ne la tranche expressément<sup>15</sup>. Ce qui est par contre

<sup>10</sup> J.-P. Queneudec, Préface, in E. Lagrange, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personne morale des organisations internationales*, The Hague, London, New York, Kluwer Law International, 2000, p. VI.

<sup>11</sup> Les manuels de droit international public reviennent désormais largement sur la question de la personnalité juridique internationale des organisations internationales. Il n'est donc pas utile de reprendre ici la liste très riche des ouvrages généraux qui traitent du sujet. Nous ne présenterons en conséquence que quelques travaux spéciaux consacrés très précisément aux aspects juridiques de la vie des organisations internationales. Ce sont entre autres : J. Charpentier, « Quelques réflexions sur la personnalité juridique des organisations internationales : Réalité ou fiction ? », in J.-F. Flauss et P. Wachsmann, *Le droit des organisations internationales. Recueil d'études à la mémoire de Schwob (J.)*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 3-17 ; F. Boudet, *Contribution à l'étude de la personnalité internationale des organisations internationales*, Paris, Thèse de Droit, Université de Paris, 1955, 178 p. ; S. Bastid, *La condition juridique des fonctionnaires internationaux*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930, 331p ; L. Chaubert, *L'union postale universelle. Son statut juridique, sa structure et son fonctionnement*, Berne, Herbert Lang et compagnie, 1970, 149 p. ; B. Kasmé, *La capacité de l'organisation des Nations Unies de conclure des traités*, Paris, L.G.D.J., 1960, 214 p ; P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et dans le droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 627 p. ; H. Mosler, « Réflexions sur la personnalité juridique en droit international public », in *Problèmes de droit des gens*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pedone, 1964, pp. 228-251.

<sup>12</sup> Selon la doctrine, il est possible de classer les organisations suivant plusieurs modes. En fonction des buts, on distinguera entre les organisations générales et les organisations spécialisées. En fonction de leur ressort géographique, on fera le partage entre les organisations universelles et celles régionales et enfin, en considération des possibilités d'adhésion, les organisations ouvertes se démarquent des organisations restreintes. Il est également admis de différencier d'une part les organisations exclusivistes des organisations universalistes ou d'opposer d'autre part, les organisations de coopération à celles d'intégration. Mais la typologie qui nous intéresse dans le cadre de cette réflexion est celle qui détache l'ONU qui est à la fois une organisation à caractère universel et général des autres organisations seulement régionales. Cf. J.-F. Guilhaudis, *Relations internationales contemporaines, op. cit.*, pp. 220-221 ; D. Dormoy, *Droit des organisations internationales*, Paris, Dalloz, 1995, pp. 4-7 ; M. Virally, *Le droit international en devenir : essais écrits au fil des ans*, Paris, PUF, 1990, p. 232.

<sup>13</sup> P.-M. Dupuy, *L'unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public (2000)*, R.C.A.D.I., t. 297, 2002, p. 118.

<sup>14</sup> Cf. *Supra*, note n° 7.

<sup>15</sup> Comme disposition consacrée par les États à la personnalité juridique de l'organisation, le juriste le plus onusien ne peut citer que l'article 104 de la Charte. C'est lui et lui seul qui l'aborde le plus expressément et le plus clairement. Il dispose : « L'Organisation jouit sur le territoire de chacun de ses membres de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts... ». En

incontestable, c'est que la « qualité pour présenter une réclamation internationale », est assurément reconnue à l'État qui en jouit *de plano*. Appartient-elle également à l'ONU qui est une créature des États ? Cela équivaut, dans le cas d'espèce, à reposer la question, non pas de la pertinence de la personnalité juridique internationale de l'ONU, mais plutôt celle de son étendue et de ses limites. À la suite d'une argumentation rigoureuse, la C.I.J. constate que la Charte a conféré à l'organisation des droits et obligations distincts de ceux de ses États membres et répond *in fine* par l'affirmative<sup>16</sup>. Mais, en raison de la réticence persistante des États à établir *de jure*<sup>17</sup> et reconnaître explicitement la personnalité juridique internationale en faveur des associations d'États, il n'est pas infondé de se reposer la question de l'actualité de la validité absolue de l'avis de 1949 à l'égard des organisations à vocation non universelle.

En effet, la question de la personnalité juridique internationale a une histoire, voire une préhistoire<sup>18</sup>, les approches de solution aussi. Mais avant de circonscrire la notion, il est important de rappeler que la possession de la personnalité juridique internationale est une conquête récente des organisations internationales. Il faut aussi signaler qu'avant d'être appréhendée par la doctrine et traduite dans le droit conventionnel, elle a fait l'objet d'une reconnaissance essentiellement jurisprudentielle<sup>19</sup>. Selon Jean Salmon, la personnalité juridique est l'« aptitude à être titulaire

---

dehors de cet article imprécis, aucune autre disposition de la Charte ne sort la personnalité juridique de l'ONU de l'ordre interne des États membres où l'article 104 l'a confinée.

<sup>16</sup> Dans son raisonnement, la Cour souligne en outre la haute mission politique de l'organisation à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Elle en conclut qu'étant titulaire de droits et assujettie à des obligations, l'organisation possède une large mesure de personnalité juridique internationale et qu'elle a la capacité d'agir sur le plan international bien qu'elle ne soit pas assurément un super-État. Après plusieurs hésitations sur la question et surtout après une ferme réticence des États à reconnaître aux organisations internationales la personnalité juridique dans l'ordre international, on peut dire ainsi qu'il est admis par une large majorité d'internationalistes, que l'avis de la C.I.J. du 11 avril 1949 marque ainsi le départ de la personnalité internationale non pas seulement de l'ONU mais sans doute des organisations internationales dans leur ensemble. Ainsi, la généralisation de la jurisprudence de 1949 a conduit d'ailleurs à affirmer qu'une organisation internationale, dès lors qu'elle a été créée par un traité valide et en vigueur, dispose de la personnalité juridique internationale.

<sup>17</sup> Dans les actes constitutifs des organisations internationales.

<sup>18</sup> M. Díez De Velasco Vallejo, *Les organisations internationales*, op. cit., pp. 6-10.

<sup>19</sup> En appui à l'avis *Réparation des dommages subis au service des Nations unies* du 11 avril 1949, C.I.J., [Rec., 1949, pp. 178-180.], on cite plusieurs autres contributions jurisprudentielles. D'abord, sur la question de la reconnaissance de droit par le moyen des pouvoirs impliqués, les auteurs sont d'accord pour faire remonter l'origine de la théorie à une jurisprudence ancienne de la Cour suprême des États-Unis élaborée sous l'impulsion du juge Marshall. Dans l'arrêt qui a sanctionné *l'affaire Mc Culloc vs Maryland* en 1819, la Cour suprême a reconnu à l'État fédéral le droit d'adopter des actes qui n'étaient pas expressément autorisés par la constitution fédérale mais qui restent compatibles avec l'esprit et la lettre de la Constitution. Cette nouvelle théorie des pouvoirs impliqués va ensuite inspirer la Cour permanente internationale de Justice, au sujet d'abord des compétences de l'Organisation Internationale du Travail, [C.P.I.J., Avis consultatif OIT, série B n° 13, du 23 juillet 1926], et ensuite de la compétence de la Commission du Danube [C.P.I.J., Avis consultatif *Commission du Danube*, série B n° 13, du 23 juillet 1926]. La C.P.I.J. saisit l'opportunité de cette dernière affaire pour modifier sa vision sur la nature juridique de la Commission Européenne du Danube. En somme, pour la C.P.I.J., la possession de compétences internationales, enfin concevable, est dissociée de la possession de la souveraineté. Enfin, la Cour Internationale de Justice, à la suite de l'avis consultatif du 11 avril 1949, fera une application constante de la théorie des compétences impliquées. Sa jurisprudence conforte l'idée des compétences impliquées. Ce sont, principalement, l'avis consultatif, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis dit OMS, du 8 juillet 1996, C.I.J., Rec. 1996, pp. 75-79. Dans cet avis, la Cour a fait application du principe de spécialité pour refuser à l'OMS de répondre à sa demande d'avis consultatif sur la possibilité pour elle de s'occuper de la question de l'utilisation des armes nucléaires. Elle a en effet

de droits et assujetti à des obligations »<sup>20</sup>. Michel Virally la définit comme une « institution conférant à un acteur social, la qualité d'acteur juridique, sujet de droits et d'obligations »<sup>21</sup>. Notion distincte de la capacité<sup>22</sup>, la personnalité juridique est double. Elle s'affirme de façon distincte, dans l'ordre juridique interne et dans l'ordre juridique international. Dans l'ordre interne, elle se traduit par la capacité de l'organisation à faire les actes de la vie courante et à se déployer sur le territoire de chacun des États membres<sup>23</sup>. Au plan international, la personnalité juridique de l'organisation fait d'elle une personne morale<sup>24</sup> distincte de ses créateurs et capable « d'agir de son propre chef sans passer par l'intermédiaire de ses pays membres »<sup>25</sup>. L'organisation a la qualité de sujet du droit international, est titulaire de droits et assujettie à des obligations dans l'ordre international<sup>26</sup>.

Concrètement, dans son déploiement, la personnalité juridique internationale tend à mettre fin à la fois à la « conception organique de la société internationale »<sup>27</sup> et au « long monopole »<sup>28</sup> qu'elle confère aux États<sup>29</sup>. Elle tend à placer les organisations internationales, non pas dans un rapport de forces, mais parfois, selon la matière et le domaine, dans un rapport concurrentiel<sup>30</sup> avec les États. C'est donc la phobie d'une rivalité simplement redoutée ou réellement déjà engagée entre les États et les organisations internationales qui justifie le défaut de générosité<sup>31</sup> des États à l'endroit des organisations internationales. Malgré l'apport considérable de la jurisprudence sur la question, la résistance des États subsiste de nos jours. Mais c'est à

---

estimé que cela, « même compte tenu de l'effet de ces armes sur la santé – équivaldrait à ignorer le principe de spécialité ». On peut aussi citer, l'avis consultatif, *Statut international du sud ouest africain*, du 11 juillet 1950, C.I.J., Rec. 1950 ; l'avis consultatif, *Certaines dépenses des Nations Unies*, du 20 juillet 1962, C.I.J., Rec. 1962, l'Avis consultatif *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, du 21 juin 1971, C.I.J., Rec. 1971, ou encore, l'Arrêt du 2 décembre 1963, *Affaire du Cameroun septentrional, exceptions préliminaires*, C.I.J., Rec. 1962.

<sup>20</sup> J. Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 819.

<sup>21</sup> M. Virally, *Cours général de droit international public*, R.C.A.D.I., 1983, V, t. 183, p. 71.

<sup>22</sup> Pour J. Combacau et S. Sur, « la personnalité internationale des sujets internes est une qualité passive, qui leur permet de recevoir les droits et obligations résultant d'une activité interétatique à laquelle ils n'ont pas pris part » alors que « la capacité internationale [...] est au contraire une vertu active qui, s'il est reconnu à ces nouveaux sujets, les met en mesure de participer eux-mêmes à l'activité internationale, soit en se créant par leur engagement de nouveaux droits et obligations, soit en poursuivant par leurs « actions légales » la réalisation effective des droits dont ils sont titulaires ». Cf. *Droit international public*, 4<sup>e</sup> éd. Paris, Montchrestien, 1999, pp. 312-313. Lire aussi, sur l'intérêt de la distinction des deux notions en apparence voisines, J. Carroz, Y. Probst, *Personnalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'ONU et des institutions spécialisées*, Paris, Foulon, 1953, 90 p. ; Y. Kawashima, « Etude de la nature juridique de l'Organisation des Nations Unies. Lien entre sa capacité de conclure des traités et sa personnalité en droit international », *Handai hogaku*, n° 59-60, 1966, pp. 214-245.

<sup>23</sup> En règle générale, la personnalité juridique interne « doit permettre à l'institution d'accomplir les tâches, de s'acquitter des fonctions qui lui ont été imparties ». D. Carreau, *Droit international*, 9<sup>e</sup> édition, Paris, Pedone, 2007, p. 357.

<sup>24</sup> E. Lagrange, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international...*, *op. cit.*, pp. 8-25.

<sup>25</sup> D. Carreau, *Droit international*, *op. cit.*, p. 358.

<sup>26</sup> D. Alland, « De l'ordre juridique international », *art. cit.*, pp. 79-101.

<sup>27</sup> D. Carreau, *op. cit.*, p. 369.

<sup>28</sup> J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, p. 222.

<sup>29</sup> P.-M. Dupuy, *Droit international public*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2008, p. 185.

<sup>30</sup> Abordant également la fin du monopole dans la possession de la personnalité juridique des États, M. Carreau parle de « pouvoirs concurrents » auxquels se heurteraient les États si l'on reconnaît aux associations d'États une personnalité internationale. Cf. D. Carreau, *Droit international*, *op. cit.*, p. 358. Voir aussi, J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, p. 222.

<sup>31</sup> Au sujet de la reconnaissance formelle et expresse de la personnalité juridique internationale.

l'égard des organisations régionales et sous-régionales qu'elle est le plus remarquable<sup>32</sup>.

Malgré l'avis consultatif, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, et les avancées notables enregistrées depuis lors, des interrogations demeurent. Elles se substituent certes à une incertitude totale, celle d'avant avril 1949, mais obligent à se demander si la personnalité juridique internationale est systématiquement et absolument objective ? Les conséquences juridiques dégagées par la C.I.J. en ce qui concerne l'ONU s'appliquent-elles par exemple aux organisations sous-régionales ? S'il n'est pas fondé de leur nier le bénéfice de la traditionnelle personnalité juridique interne, il peut par contre se poser le problème de l'élargissement à leur profit, du *dictum* de 1949. Est-on autorisé à prêter le même rayonnement international aux organisations sous-régionales africaines<sup>33</sup>, et à leur personnalité juridique internationale, le même degré d'opposabilité que ceux reconnus à l'ONU ?

Comme on peut le constater, la personnalité juridique internationale des associations d'États est loin d'avoir été entièrement « saisie par le droit »<sup>34</sup>. La raison en est toute simple : la complexité qui résulte de l'autonomie des sujets dérivés à l'égard de l'État, « sujet fondamental »<sup>35</sup>. Et pourtant, l'avis de 1949 a incontestablement mis un terme à une période d'incertitude, même s'il faut reconnaître, que si la C.I.J., « par ce qu'elle dit »<sup>36</sup> a été à l'avant-garde de cette construction juridique, elle a aussi ouvert, « par ce qu'elle tait »<sup>37</sup>, une ère d'interrogations nouvelles. Autant de questionnements qui rappellent l'actualité du sujet et permettent successivement de faire le point du progrès réalisé (I), et de relever les équivoques qui persistent (II).

<sup>32</sup> Parmi les études récentes sur la question spécifique de la personnalité juridique des organisations régionales, on signalera entre autres celles consacrées à l'Union Européenne : L. Grard, « L'Union Européenne, sujet de droit international », in *RGDIP*, n° 2, 2006, pp. 337-371 ; J. Charpentier, « De la personnalité juridique de l'Union Européenne », in *Mélanges Gustave Peiser*, PUG, 1995, p. 93 ; M. Pechstein, « Une personnalité internationale pour l'Union Européenne », in *Revue des Affaires Européennes*, n° 3, 1996, p. 230 ; A. Tizzano, « La personnalité juridique internationale de l'Union Européenne », in *Revue du Marché Unique Européen*, n° 4, 1998, p. 11-40 et J. Raux, « De l'identité internationale à la personnalité internationale de l'Union Européenne », in *Mélanges Guy Isaac, 50 ans de droit communautaire*, Presses de l'Université des sciences sociales, 2004, p. 757.

<sup>33</sup> Le vocabulaire des traités africains désigne ces organisations régionales officiellement sous le vocable de Communautés économiques régionales. Dans cette catégorie, on distingue, comme modèles types, en Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), en Afrique centrale, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), en Afrique australe, la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC).

<sup>34</sup> L'expression est empruntée au droit constitutionnel. Elle est inspirée de l'ingénieuse formule du Doyen Favoreu qui traduisait ainsi l'essor fulgurant du juge constitutionnel et l'emprise indéniable mais controversée qu'il avait à peine sur l'action des politiques dont la marge de liberté à l'égard du droit semblait jusqu'alors irrésistible.

<sup>35</sup> P.-M. Dupuy, *L'unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public (2000)*, *op. cit.*, p. 95.

<sup>36</sup> J. Verhoeven, « Quelques réflexions sur l'affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 », in *Revue Belge de Droit International*, 2002, 1-2, p. 531.

<sup>37</sup> *Ibid.*

## I. Un progrès certain

La réaction de la doctrine au surgissement des associations d'États sur la scène internationale a été variable. Avant l'avis consultatif de 1949, plusieurs courants de pensée se sont opposés sur la nature des rapports juridiques que doivent entretenir les États et leurs entités dérivées. La doctrine a tantôt été favorable, tantôt été opposée à la reconnaissance de la personnalité juridique internationale aux associations d'États<sup>38</sup>. Mais elle a aussi parfois été nuancée lorsqu'on distingue au cas par cas, suivant une interprétation strictement textuelle ou téléologique, sa mission de la nature et de l'étendue de la personnalité juridique internationale de chaque organisation.

Sur cette problématique, le plus petit dénominateur commun apparaît en 1949. Il résulte d'une jurisprudence audacieuse qui a reconnu à l'ONU la personnalité juridique internationale pleine et entière. Elle constitue, autant un tournant décisif que la source fondamentale des avancées notées sur la question. Il importe ici d'en présenter la semence essentielle (A) ainsi que la résonance (B) qui matérialisent le progrès indéniable en la matière.

### A. Une construction prétorienne

Succédant à une longue période de doute et d'incohérence voire d'impasse juridiques, l'avis consultatif rendu en avril 1949 par la C.I.J. a consisté en la proclamation de la capacité de l'ONU de se prévaloir, à l'égard des États, quels qu'ils soient, de ses droits ou de répondre de la violation de ses obligations au plan international. La semence essentielle de cet avis est d'avoir établi, en l'absence de dispositions formelles, la personnalité juridique internationale de l'ONU sur le fondement de principes jusque-là peu exploités par la doctrine : la *fonctionnalité* et la *spécialité*. Présentées par le juge international comme étant le ferment de la personnalité juridique internationale de l'ONU, la *fonctionnalité* et la *spécialité* justifient en même temps, son opposabilité absolue.

#### 1. Une personnalité fonctionnelle

L'on ne se dispute plus guère aujourd'hui sur le point de savoir si les associations d'États peuvent avoir une personnalité juridique internationale. Elle a été clairement implantée par la C.I.J. dans le droit international, au moins pour ce qui concerne l'ONU. Et pourtant, la personnalité juridique internationale de l'ONU n'est pas expressément reconnue dans la Charte de San Francisco qui est l'acte constitutif de l'organisation. Deux articles de la Charte sont consacrés à la personnalité juridique de l'organisation. Ce sont respectivement les articles 104 et 105.

L'article 104 dispose : « L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts »<sup>39</sup>. Cet article est plutôt consacré à la personnalité juridique interne de l'ONU. Il organise et plante de façon incontestable la personnalité interne de l'organisation. N'ayant pas de territoire propre, à l'inverse des États,

<sup>38</sup> M. Díez de Velasco Vallejo, *op. cit.*, p. 33.

<sup>39</sup> J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, t. II, 3<sup>e</sup> éd. Paris, Economica, 2005, p. 2149.

et obligée d'exercer ses activités à l'intérieur des frontières des États, la personnalité juridique interne est quasiment inhérente à la création de toute organisation. Il devient alors obligatoire pour les États de reconnaître aux associations d'États dans l'ordre juridique interne de chacun des États membres, l'éventail des aptitudes attachées par ces droits internes<sup>40</sup> à la possession de la personnalité juridique. Cette reconnaissance de la personnalité juridique de droit interne aux associations d'États est, depuis la création de l'ONU en 1945, presque systématique<sup>41</sup> et le plus souvent explicite<sup>42</sup>. Elle émane principalement des actes constitutifs de ces organisations internationales. Dans le cas de l'ONU, c'est l'article 104 qui la régit. Cependant, s'il fonde avec clarté la capacité juridique de l'organisation « sur le territoire de chacun de ses membres », il n'induit pas sa capacité à être titulaire de droits et d'obligations opposables aux États tiers<sup>43</sup>.

Quant à l'article 105, il est encore plus éloigné de la question précise de la personnalité juridique internationale. Il est plutôt relatif aux privilèges et immunités de l'institution. L'article 105 de la Charte de l'ONU dispose : « L'organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. 2. Les représentants des membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'organisation. 3. L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent

<sup>40</sup> La capacité inhérente à la personnalité juridique est une aptitude de principe. Dans les droits internes, la personnalité juridique est liée à des capacités. Il faut en trouver l'indication, entre autres, dans de très nombreux accords internationaux relatifs à la situation juridique des organisations internationales dans les États membres, singulièrement l'État de siège. Elle se résume sans exception aux trois capacités sans lesquelles la notion de personnalité juridique aurait peu de sens. Ce sont : contracter, acquérir et vendre des biens, ester en justice. Cf. particulièrement Ch. Dominicé, « La personnalité juridique dans le système du droit des gens », *art. cit.*, p. 69.

<sup>41</sup> À la suite de la ratification de son acte fondateur, la formule contenue dans l'article 104 de la Charte a été presque automatiquement reprise dans les traités constitutifs des institutions spécialisées du système Onusien créées ou réformées à cette époque. C'est le cas de l'Unesco, art. XII ; de l'AIEA, art. XV ; de l'OIT, art. 39 et 40 ; la FAO, art. XVI et l'OMS art. 66 à 68. À celles-ci on pourrait ajouter d'autres organisations étrangères à la famille des Nations unies, comme la CEE et l'OTAN dont les actes constitutifs reprennent la même formule respectivement en leurs articles 211 et 4.

<sup>42</sup> Nombreux sont en effet les actes constitutifs adoptés après 1949 qui comportent déjà une référence expresse à la personnalité juridique internationale de l'organisation internationale qu'ils instituent. Par exemple, la convention des Nations unies sur le droit de la Mer dont l'article 176 dispose clairement que l'Autorité internationale des fonds marins « possède la personnalité juridique internationale et a la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts » ; l'article 48 du protocole de Trujillo du 10 mars 1996 portant création de la Communauté andine qualifie celle-ci d'organisation sous-régionale ayant la personnalité juridique internationale ; l'article 34 du protocole d'Ouro Preto du 17 décembre 1994 relatif à la structure institutionnelle du Mercosur dispose que cette organisation « a la personnalité juridique de droit international ».

<sup>43</sup> Les auteurs sont unanimes pour reconnaître que si la personnalité juridique de droit interne est rendue automatique et est reconnue aux organisations sans réticence par les États, c'est justement en raison de sa fonction. L'exercice de la personnalité juridique interne se manifeste dans la pratique en particulier, selon la doctrine, « dans le domaine des contrats passés par l'organisation, notamment avec des personnes privées ». Une frange très majoritaire des auteurs adhère à cette lecture de la fonction de la personnalité juridique dans l'ordre interne des États membres. Cf. entre autres D. Dormoy, *Droit des Organisations internationales*, Paris, Dalloz, 1995, pp. 36-37, M. Diez De Velasco Vallejo, *Les organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 30-31, J. Salmon, *Dictionnaire de Droit international public*, *op. cit.*, pp. 819-820 ; de P.-M. Dupuy, *Droit international public*, *op. cit.*, pp. 183-185 ; P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 2002, p. 595.

article ou proposer aux membres des Nations Unies des conventions à cet effet »<sup>44</sup>. Comme il apparaît, les dispositions de la Charte de l'ONU ne mentionnent pas expressément une quelconque capacité juridique internationale au bénéfice de l'organisation.

Cependant, pour en arriver à dégager la personnalité juridique internationale de l'ONU de la lettre de son acte constitutif qui ne l'impliquait guère, la C.I.J. va suivre un raisonnement à deux temps, assis sur le caractère fonctionnel de la personnalité juridique internationale. Mais pour construire le caractère international de cette personnalité juridique, le juge de la C.I.J. se fondera davantage sur les missions internationales de l'ONU. Ainsi, pour la Cour, le maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>45</sup>, la réalisation de la coopération internationale<sup>46</sup> nécessitent que l'ONU soit bénéficiaire d'une certaine indépendance à l'égard de ses créateurs et d'une marge de manœuvre suffisante sur la scène internationale. Pour que ces missions puissent être remplies, elle devrait disposer, au moins implicitement, de la personnalité juridique internationale<sup>47</sup>.

En conséquence, la Cour estime que « l'organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits [...] qui ne peuvent s'expliquer que si l'organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international »<sup>48</sup>. Il est vrai qu'on s'imagine difficilement que l'ONU puisse d'abord s'acquitter des obligations qui relèvent de sa Charte, ensuite mettre en œuvre ses fonctions et enfin atteindre ses objectifs sans qu'il lui soit reconnue la personnalité juridique internationale. Cependant, il a fallu au préalable à la Cour l'audace de trancher la question récurrente de la frilosité des États à ériger au moyen de la personnalité juridique internationale, les organisations au rang de sujet quasi primaire du droit international. Ainsi, tenant compte de cette préoccupation des États de ne pas laisser une entité dont ils sont les géniteurs, empiéter sur leurs compétences propres et s'introduire dans leur domaine réservé, on mesure la sensibilité de la reconnaissance jurisprudentielle de la personnalité juridique internationale des associations d'États.

Pour y parvenir, dans son avis, la C.I.J. ménage la susceptibilité des États en précisant que « les sujets dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature et à l'étendue de leurs droits »<sup>49</sup>. Elle en déduit, la doctrine à sa suite, qu'il convient de distinguer deux personnalités juridiques internationales. La première est celle incontestable des États et la deuxième, celle des organisations internationales. Les théoriciens de l'État nous expliquent d'ailleurs

---

<sup>44</sup> J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, t. II, *op. cit.*, p. 2157.

<sup>45</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'ONU, in J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau, t. I, *op. cit.*, p. 327.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Dans son avis de 1949 sur *la réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, la C.I.J. a présenté ce raisonnement d'une manière synthétique. La Cour considère, en ce qui concerne l'ONU que « l'Organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits – et elle l'a fait – qui ne peuvent s'expliquer que si l'organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. Elle [...] ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale. On doit admettre que ses membres, en lui assignant certaines fonctions avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtu de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions ». C.I.J., *Rec.* 1949, p. 179.

<sup>48</sup> C.I.J., *Réparation des dommages causés au service des Nations Unies*, *Rec.*, 1949, p. 179.

<sup>49</sup> C.I.J., *Rec.*, 1949, p. 178.

que la personnalité juridique des États est générale et absolue<sup>50</sup>. Tant de fois et par tant de voies démontrée, notamment par le truchement des travaux de Carré de Malberg<sup>51</sup>, de Duguit<sup>52</sup>, de Hauriou<sup>53</sup>, de Jellinek<sup>54</sup>, de Kelsen<sup>55</sup> mais aussi par de nombreux autres auteurs<sup>56</sup>, la puissance de l'État est une *summa potestas* et sa personnalité juridique est de plein droit, parfaite et entière de tout point<sup>57</sup>.

*A contrario*, la personnalité juridique internationale que reconnaît la C.I.J. *via* l'ONU, aux associations d'États à vocation universelle, est une personnalité essentiellement limitée<sup>58</sup>. Ainsi qu'il apparaîtra à l'examen, une association d'États n'est ni un État en puissance, ni une institution vouée à le transcender. Elle est bornée par la spécialité. Exploré par Charles Chaumont<sup>59</sup> et récemment actualisé par Adama Kpodar<sup>60</sup>, ce principe a en effet deux conséquences. Il suppose d'une part que l'organisation ne peut posséder de personnalité juridique internationale que dans la mesure où, en l'absence de « dispositions constitutionnelles »<sup>61</sup> expresses, l'exercice de ses fonctions et l'accomplissement de ses missions l'induisent. C'est la matérialisation de cette « mesure minimale de personnalité » que MM. Daillier et Pellet qualifient de « fonctionnalité »<sup>62</sup>. D'autre part, la spécialité signifie que la personnalité juridique internationale d'une organisation, même si elle est d'une façon ou

<sup>50</sup> L'État bénéficie en principe d'une compétence générale et absolue. Cependant, en dehors du minimum d'obligations imposées aux États par le droit international coutumier, les principes généraux de droit et les normes impératives, tout sujet du droit international en l'occurrence l'État peut décider de lui-même s'il accepte ou non toute nouvelle restriction de l'exercice de sa souveraineté et des attributions régaliennes qui en découlent. Cf. G. Schwarzenberger, « La souveraineté nationale. Idéologie et réalité », *Politique Étrangère*, Vol. 14, n° 2, 1949, pp. 127-138.

<sup>51</sup> R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 69-76.

<sup>52</sup> L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, La théorie générale de l'État, Paris, E. de Brocard, 1928, pp. 107-118.

<sup>53</sup> M. Hauriou, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, réimpression par les éditions du CNRS, 1965, pp. 78 et ss.

<sup>54</sup> Jellinek, *L'État moderne et son droit*, éd. Française, t. II, 1912, pp. 136-141.

<sup>55</sup> H. Kelsen, « Théorie du droit international public », *R.C.A.D.I.*, t. 84, 1953, p. 81.

<sup>56</sup> Voir E. Jouannet, *Emer de Vattel et l'émergence doctrinale du droit international classique*, Paris, Pedone, 1998 ; J. Verhoeven, « L'État et l'ordre juridique international », *RGDIP*, 1978/3, p. 752 ; D. Mouton, « L'État selon le droit international : diversité et unité », in *L'État souverain à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Colloque de Nancy, S.F.D.I., Paris Pedone, 1993, pp. 79-106 ; Forteau (M.), « L'État selon le droit international : une figure à géométrie variable ? », *R.G.D.I.P.*, 2007/4, pp. 737-770.

<sup>57</sup> P.-M. Dupuy, *L'unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public (2000)*, *op. cit.*, p. 100.

<sup>58</sup> D. Carreau, *Droit international*, *op. cit.*, p. 369.

<sup>59</sup> Ch. Chaumont, « La signification du principe de spécialité dans les organisations internationales », in *Problèmes de droit des gens*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pedone, 1964, pp. 55-66.

<sup>60</sup> A. Kpodar, « Le principe de spécialité dans la définition des organisations internationales », *art. cit.*, pp. 47-77.

<sup>61</sup> Sur le fondement des critères qui consolident la notion en droit interne, une tendance doctrinale tend à assimiler les actes constitutifs des organisations internationales à de véritables constitutions. Cf. Monaco (R.), « Le caractère constitutionnel des actes constitutifs des organisations internationales », in *Mélanges Charles Rousseau*, Paris, Pedone, 1974, p. 157. Cette opinion est fort bien contestée par des auteurs qui se servent d'ailleurs des éléments propres aux sujets originaires et qui sont inexistantes dans l'ordre juridique des organisations internationales. Pour croiser les analyses sur la question, Cf. C. Chevallier-Govers, « Actes constitutifs des organisations internationales et constitutions nationales », *R.G.D.I.P.*, 2001-2, pp. 273-412.

<sup>62</sup> P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 593.

d'une autre établie, ne peut se déployer qu'en fonction de ses attributions et dans les limites de son champ de compétence<sup>63</sup>.

Il s'agit donc, et la C.I.J. l'a posé dans son avis, d'une personnalité juridique internationale conditionnée et essentiellement marquée d'un sceau fonctionnel. En conséquence, parce qu'elle n'est pas, à l'instar des États, un « sujet fondamental »<sup>64</sup> doté de la plénitude des compétences, mais qu'elle est seulement, rappelle Loïc Grard, une « créature strictement interétatique »<sup>65</sup>, dont la seule raison d'être est de poursuivre des buts communs aux États créateurs, l'organisation internationale, avertit Pierre-Marie Dupuy, ne pourra pas, à moins d'excès de pouvoir, agir autrement que pour la réalisation de ses buts<sup>66</sup>. C'est donc par le principe de spécialité que sont d'avance fixées les balises de la manifestation voire du déploiement de la personnalité juridique internationale des associations d'États dans l'ordre juridique international<sup>67</sup>. Et c'est en application du principe de la spécialité que, le 08 juillet 1996, la même Cour, génitrice de l'avis du 11 avril 1949, a refusé, de connaître, quant au fond, de la question relative à la licéité de l'emploi de l'arme nucléaire par un État, posée par l'Organisation mondiale de la santé<sup>68</sup> (OMS). Dans cet avis, la Cour ne conteste pas à l'OMS – organisation à vocation universelle, donc titulaire au même titre que l'ONU de la personnalité juridique internationale sur les mêmes fondements – le droit d'agir dans l'ordre international indépendamment de la volonté de ses États membres et même contre eux. Elle a simplement jugé, à bon droit, que la question de la licéité de l'emploi de l'arme nucléaire au moyen duquel l'OMS entendait jouir de sa personnalité juridique internationale ne rentrait pas dans son domaine de compétence statutaire qu'est la coopération interétatique en faveur de la santé.

En somme, la personnalité juridique internationale de l'ONU, telle qu'elle résulte de l'avis de 1949, est donc une personnalité essentiellement fonctionnelle. Mais, suivant les arguments de la Cour, elle apparaît aussi objective avec un degré d'opposabilité absolue.

## 2. Une personnalité objective

Jouissant de sa personnalité internationale fonctionnelle et respectant les limites de sa spécialité, à l'égard de qui l'ONU peut-elle formuler des réclamations dans l'ordre juridique international ? Seulement contre ses États membres ? Ou est-on fondé à croire qu'elle possède une personnalité internationale opposable à tous les États y compris à ceux qui ne sont pas parties à son traité fondateur et qui, de surcroît, ne l'auront ni explicitement, ni implicitement reconnue ?

---

<sup>63</sup> Ch. Chaumont, « La signification du principe de spécialité dans les organisations internationales », *op. cit.*, pp. 58-59 ; A. Kpodar, *art. cit.*, pp. 52-53.

<sup>64</sup> P.-M. Dupuy, *L'unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public (2000)*, *op. cit.*, p. 95.

<sup>65</sup> L. Grard, *art. cit.*, p. 345.

<sup>66</sup> P.-M. Dupuy, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 190.

<sup>67</sup> Le professeur Kpodar nuance profondément cette version. Cf. A. Kpodar, *art. cit.*, pp. 74-77.

<sup>68</sup> C.I.J., *Rec.*, 1996, p. 78.

Dans la théorie juridique internationale, la question ainsi posée se rapporte à la problématique du consensualisme<sup>69</sup> qui est, en effet, un des fondements du droit international général et plus particulièrement du droit des traités internationaux. Est-il envisageable, sans écorcher le dogme du consensualisme, d'opposer à un État tiers les effets de la personnalité juridique internationale d'une organisation qui résulte de l'application d'un traité auquel il n'est pas partie ?

Dans l'affaire *du Comte Bernadotte*, la C.I.J. répond par l'affirmative. Suivant l'argumentaire de la Cour, l'ONU bénéficie bien d'une personnalité juridique internationale opposable à tous les États, sans considération aucune de leur appartenance ou non à l'organisation<sup>70</sup>. L'objectivité de la personnalité juridique internationale de l'ONU, réside d'après la C.I.J. dans l'intention réelle des rédacteurs de la Charte. Pour ainsi déroger à ce qui apparaissait à l'époque comme une des évidences doctrinales, le juge international évoquera dans un premier temps la permanence de l'ONU. Mais pour établir « l'objectivité » de cette personnalité, la C.I.J. dans un second temps, va davantage rechercher dans la configuration des États signataires du pacte de San Francisco et trouver les éléments juridiques qui autorisent l'extension des effets du traité constitutif de l'organisation à l'égard de l'ensemble des sujets originaires du droit international : « La Cour est d'avis que cinquante États, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective, et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls ... »<sup>71</sup>. Sur la base de ces conclusions, il était désormais admis, *mutatis mutandis*, sans doute à la condition et sous la réserve de cette interprétation téléologique<sup>72</sup> du traité en cause, qu'un instrument juridique international puisse engager des États tiers ou étendre à leur égard ses effets juridiques.

Cet argument fut très discuté<sup>73</sup>. Mais qu'à cela ne tienne, la première brèche dans la construction juridico-dogmatique du consensualisme venait ainsi d'être ouverte. Il s'agit d'autant d'une nuance de taille aux principes de base du droit conventionnel, qu'avant l'avis du 11 avril 1949, la doctrine avait une position tranchée, quasi absolue. Celle-ci s'alignait, non pas forcément sur des normes internationales, mais prenait avant tout appui sur un condensé de principes et de règles relevant de la coutume internationale et qui ont plus tard fait l'objet de codification. Il s'agit du sacro-saint principe du consensualisme qui traduit l'importance de

---

<sup>69</sup> Le consensualisme est « le principe selon lequel le fondement d'un accord quelconque repose sur le consentement des intéressés, quelle que soit la forme du consentement », J. Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 239.

<sup>70</sup> Cf. C.I.J., *Rec.*, 1949, p. 185.

<sup>71</sup> C.I.J., *Rec.* 1949, p. 185.

<sup>72</sup> Dans l'affaire *du Comte Bernadotte*, le juge international rompt avec l'hypothèse dogmatique du consensualisme en droit des traités en se saisissant du nombre des États créateurs de l'organisation. Il en déduit que les États signataires de la Charte de San Francisco représentent selon lui, « une très large majorité des membres de la communauté internationale » suffisante pour conférer à l'ONU une personnalité internationale opposable aux États tiers. Quelques années avant, en 1920, dans une autre affaire, celle des *Iles d'Aaland*, en l'absence d'une juridiction internationale, la « Commission de juristes » devait faire plusieurs fois référence aux « intérêts européens », à la « nature objective du règlement », au « droit européen » pour reconnaître *in fine* l'opposabilité d'un traité conclu en 1856 entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie, à l'égard de la Suède et de la Finlande. Voir *J.O.*, SDN, 1920, Supplément n° 3.

<sup>73</sup> Cf. *Infra.*, note n° 6.

l'égalité souveraine des États dans l'ordre international<sup>74</sup> en dépit de leur inégalité de fait<sup>75</sup>. *Par in parem non habet imperium*.

Au regard des considérations qui précèdent, on ne peut pas s'empêcher de noter dans *l'affaire du Comte Bernadotte*, au-delà de l'audace du juge et de l'incontournable tournant jurisprudentiel, l'évolution du droit. De ce double point de vue, la reconnaissance de la personnalité internationale objective, opposable aux pays non membres de l'ONU, en l'espèce Israël, est une décision novatrice pour le droit international et génératrice d'un droit nouveau en faveur des associations d'États à caractère universel. La résonance qu'a eue « la révélation de 1949 »<sup>76</sup> et le prolongement conventionnel dont elle fut ensuite l'objet en sont les preuves.

### **B. Une résonance incontestable**

Malgré quelques opinions dissonantes, très peu nombreux sont les auteurs qui se sont démarqués de l'avis fondateur de la personnalité juridique internationale de l'ONU. Si l'avis de la C.I.J. est qualifié par beaucoup de novateur voire de révolutionnaire, c'est bien parce qu'il fonde la personnalité de l'ONU sur ses missions et la rend opposable à tous les États. De ce point de vue, la portée de cet avis fut incontestable et sa résonance reste après tout, l'écho des opinions approuvées d'une grande partie de la doctrine qui relèvent à juste titre la possible transposition, au bénéfice d'autres associations d'États, du critère fonctionnel de la personnalité juridique internationale de l'ONU, de même que la généralisation dont fait l'objet la reconnaissance explicite.

#### *1. La transposition autorisée du critère fonctionnel*

La question de fond que posaient les conclusions dégagées par la C.I.J. concernant l'ONU était précisément de savoir si elles sont transposables à l'ensemble des associations d'États. Autrement, ce qui est avéré par le raisonnement de la Cour en 1949 à propos de l'ONU l'est-il également pour les autres associations d'États ?

Avant que la doctrine ne se saisisse de la question, la Cour elle-même, en argumentant son avis, indiquait déjà que le raisonnement ayant conduit à la reconnaissance de la personnalité internationale – *fonctionnelle et objective* – de l'ONU est aujourd'hui *a fortiori* autant fondé pour les autres associations d'États. Et la pratique a largement corroboré le raisonnement que faisait à l'époque la haute juridiction. Il est donc permis d'envisager, comme une des conséquences directes de la jurisprudence de 1949, la possibilité d'une extension du critère fonctionnel de la personnalité juridique internationale au bénéfice de toute association d'États.

En principe, l'association d'États tient ses compétences et ses pouvoirs de son acte constitutif. Elle ne dispose que des compétences d'attribution<sup>77</sup>. Cependant, depuis l'avis de 1949, on considère que le principe de spécialité ne peut plus s'en-

<sup>74</sup> G. Schwarzenberger, « La souveraineté nationale. Idéologie et réalité », *art. cit.*, pp. 127-138.

<sup>75</sup> Cf. J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, pp. 104-109.

<sup>76</sup> P.-M. Dupuy, *L'unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public (2000)*, *op. cit.*, p. 118.

<sup>77</sup> La « compétence attribuée » est une caractéristique commune à tous les sujets secondaires, par opposition à la « compétence reconnue » qui est l'apanage des seuls sujets originaires. Voir à ce sujet, G. Distefano, *art. cit.*, p. 109.

tendre que *stricto sensu*, mais ne doit pas non plus conduire à considérer qu'une association d'États n'a que les compétences expressément énoncées dans son acte créateur<sup>78</sup>. Dès lors, le critère fonctionnel apparaît comme une des implications les plus incontestables de l'avis de 1949. En fonction des outils techniques qui l'ont implantée, la fonctionnalité de la personnalité juridique internationale paraît inhérente à toute organisation internationale. Si elle ne résulte pas d'une formulation expresse et explicite de l'acte constitutif de l'organisation, il n'est pas impossible de rechercher dans les dispositions mêmes de cet acte, les germes d'une personnalité juridique internationale. Elle sera déduite des missions que les auteurs de l'acte ont bien voulu assigner à l'organisation, la recherche de l'intention des parties étant de tradition « le fondement de toute interprétation valable »<sup>79</sup>.

D'ailleurs concernant l'ONU, la Cour considéra que, « 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<sup>80</sup>. Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des membres par rapport à l'organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle<sup>81</sup>, d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, en autorisant l'Assemblée générale à leur adresser des recommandations en octroyant à l'organisation une capacité juridique, des privilèges et immunités sur le territoire de chacun de ses membres, en faisant prévision d'accords à conclure entre l'organisation et ses membres »<sup>82</sup>. On voit ainsi que c'est essentiellement dans l'autonomie de l'organisation, par rapport aux États membres que la Cour place le critère de la personnalité.

Pour y arriver, elle eut recours à une technique d'interprétation fondée sur la recherche des implications logiques de la volonté des parties telle qu'exprimée dans diverses dispositions de la Charte. Mais c'est surtout sur la méthode d'interprétation dite de l'effet utile<sup>83</sup> que s'est appuyée en premier lieu la Cour pour dégager ses conclusions. Concernant l'ONU, la Cour évoque « les pouvoirs nécessairement impliqués de la Charte »<sup>84</sup> qui sont une conséquence nécessaire de ce qu'ils sont essentiels à l'exercice des fonctions de l'organisation, telle qu'elles sont prévues par

<sup>78</sup> Le Professeur Kpodar aborde d'ailleurs cet aspect du principe. Il estime que le principe de la spécialité est dans une phase de « décadence », de « déliquescence » et de « démantèlement » du fait de sa soumission, d'une part à la théorie des compétences impliquées, et d'autre part à celle de la responsabilité des organisations internationales. L'une et l'autre, contribuent à faire de la spécialité une interprétation *lato sensu*, susceptible *in fine* de reconnaître au profit d'une organisation internationale « des compétences qui ne lui ont pas été explicitement attribuées par ses auteurs, sans que du même coup, les bases du consentement des États à en devenir membres soient remises en cause ». Cf. A. Kpodar, *art. cit.*, pp. 61-76.

<sup>79</sup> G. Berlia, « Contribution à l'interprétation des traités », in G. Berlia, *Le droit interne et international. Etudes et réflexions*, Paris, LGDJ, 1980, pp. 413-414.

<sup>80</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'ONU, in J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau, t. I, *op. cit.*, p. 327.

<sup>81</sup> Article 2 de la Charte de l'ONU, in J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau, t. I, *op. cit.*, p. 383.

<sup>82</sup> C.I.J., *Rec.*, 1949, pp. 178-179.

<sup>83</sup> Le Professeur Berlia distingue deux applications de la règle de l'effet utile. Dans la première, « l'expression ne dépasse pas un plan de technique grammaticale ou encore d'interprétation littérale. La règle signifie alors que le texte doit s'entendre de telle sorte qu'aucun de ses termes ne soit inutile : chacun de ceux-ci doit ajouter aux autres. La figure de rhétorique dite pléonasme est considérée, par hypothèse en quelque sorte, comme n'ayant pu être employée par les auteurs de l'acte ». Dans un second sens, « la règle de l'effet utile, s'évadant de considérations aussi étroitement grammaticales que les précédentes, se fondera sur une prise en considération du but ou de l'objet du traité ». G. Berlia, « Contribution à l'interprétation des traités », *art. cit.*, pp. 421-423.

<sup>84</sup> C.I.J., *Rec.*, 1949, p. 184.

l'acte constitutif. « Pour atteindre ces buts, il était indispensable que l'organisation ait la personnalité internationale »<sup>85</sup>, tranche le juge international. Pour découvrir les pouvoirs impliqués, il est donc nécessaire de partir des dispositions expresses de l'acte constitutif<sup>86</sup>. Et si on lit le texte comme un système logique pour en tirer les conséquences, il est important que celles-ci ne soient pas en contradiction avec le texte<sup>87</sup>. C'est ce que traduit le juge Hackworth dans une opinion dissidente lorsqu'il écrit à propos des compétences impliquées : « la doctrine des pouvoirs impliqués a pour rôle de donner effet et non pas de les supplanter ou de les modifier »<sup>88</sup>.

En s'appuyant sur l'argumentaire de la Cour, on peut en extraire un postulat de base. Il consisterait à soutenir que la reconnaissance de la personnalité juridique internationale de l'ONU est étroitement liée à la nature et à l'étendue de ses compétences. Donc, l'existence de ces compétences suffirait à prendre acte de la personnalité internationale d'une association d'États. C'est pourquoi plusieurs auteurs ne se sont pas mépris sur la nécessité de trouver dans l'avis du 11 avril 1949 – réservé à la base à l'ONU – des éléments de sa transposition aux autres associations d'États. Pierre-Marie Dupuy, estime que l'avis de 1949 a érigé, en l'état actuel des choses en droit international général, une « présomption de personnalité internationale au bénéfice des organisations intergouvernementales »<sup>89</sup>. Pour M. Diez de Velasco Vallejo, les arguments utilisés par la C.I.J. « sont en grande partie transposables à l'ensemble des organisations internationales »<sup>90</sup>. Ce point de vue est relayé par Dominique Carreau pour qui, ces solutions « sont transposables, toutes proportions gardées bien sûr, aux autres organisations internationales universelles et régionales »<sup>91</sup>. Par analogie, nuancent pour leur part MM. Daillier et Pellet, l'avis n'autorise une transposition à proprement parler que pour les organisations à vocation universelle<sup>92</sup>, c'est-à-dire, celles qui, comme argumente la Cour elle-même, sont proches « du type le plus élevé d'organisation internationale »<sup>93</sup>.

En dehors des organisations à vocation universelle, des références constantes aux éléments de réponse de l'avis de 1949 permettent de penser qu'au-delà de cette catégorie très restreinte, d'autres organisations possèdent elles aussi, même pour une moindre mesure, cette personnalité juridique internationale pour l'exercice de leurs fonctions<sup>94</sup>. Ce pourrait être le cas des organisations universalistes. En l'absence de dispositions clairement formulées, leur personnalité juridique internationale pourrait, par la même technique de l'effet utile ou encore au moyen de « la doctrine des pouvoirs impliqués »<sup>95</sup> être exhumée et établie. Dès lors, il paraît tout à fait logique de parier sur une personnalité internationale fonctionnelle commune à l'ensemble

<sup>85</sup> C.I.J., *Rec.*, 1949, p. 178.

<sup>86</sup> Ch. Chaumont, « La signification du principe de spécialité dans les organisations internationales », *op. cit.*, p. 58.

<sup>87</sup> G. Berlia, « Contribution à l'interprétation des traités », *art. cit.*, pp. 426-433.

<sup>88</sup> Opinion dissidente sous l'avis consultatif de la C.I.J. du 13 juillet 1954, *Effets des jugements du TANU accordant des indemnités*. C.I.J., *Rec.* 1954, p. 47.

<sup>89</sup> P.-M. Dupuy, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 188.

<sup>90</sup> M. Diez De Velasco Vallejo, *Les organisations internationales*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>91</sup> D. Carreau, *op. cit.*, p. 360.

<sup>92</sup> P. Daillier et A. Pellet, *op. cit.*, pp. 596-597.

<sup>93</sup> C.I.J., *Rec.*, 1949, p. 179.

<sup>94</sup> Cf. N. Mouelle Kombi, « Les aspects juridiques d'une Union monétaire : l'exemple de l'Union Monétaire d'Afrique Centrale », *R.G.D.I.P.*, 2001-3, p. 539.

<sup>95</sup> Opinion dissidente sous l'avis consultatif de la C.I.J. du 13 juillet 1954, *Effets des jugements du TANU accordant des indemnités*. C.I.J., *Rec.* 1954, p. 47.

des associations d'États, quelle que soit leur nature, voire presque leurs missions. Certes, cette personnalité n'est pas irréfragable. Elle doit être confirmée par l'examen des termes de l'acte constitutif de chacune d'entre elles, d'ailleurs de plus en plus portés vers une reconnaissance explicite.

## 2. *La généralisation de la reconnaissance explicite*

À la suite de l'avis de 1949, le droit des traités a esquissé et presque opté pour une reconnaissance explicite de la personnalité juridique internationale des associations d'États. Cette tendance conventionnelle s'éloigne des courants doctrinaux qui contestaient alors toute personnalité juridique internationale aux sujets dérivés d'entités souveraines. Sans doute, trouve-t-on une confirmation de cette observation dans le fait que l'article 1<sup>er</sup> de la convention de codification sur la représentation des États dans leurs relations avec les associations d'États fait de la possession d'une « personnalité juridique distincte de celle des États membres »<sup>96</sup> l'un des critères de la définition des associations d'États, même si cette expression en elle-même n'est pas dépourvue de toute ambiguïté<sup>97</sup>.

Quoi qu'il en soit, on peut affirmer aujourd'hui que la présomption de personnalité juridique internationale, au bénéfice des associations d'États rencontre peu de contestation dans sa mise en œuvre voire dans son extension aux autres catégories d'organisations interétatiques. Il en est ainsi des organisations régionales et sous-régionales dont les actes constitutifs mentionnent explicitement leur personnalité juridique internationale, sans qu'il soit nécessaire de la rechercher par les différentes techniques d'interprétation des traités<sup>98</sup>. C'est entre autres le cas de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire des États d'Afrique centrale (CEMAC).

À titre d'illustration, au terme de l'article 88 du traité révisé de la CEDEAO<sup>99</sup>, « la communauté jouit de la personnalité juridique interne mais aussi internationale ». L'exercice de la personnalité juridique est assuré par la Commission de la Communauté. En application des articles 79 et 83 de son traité révisé, l'organisation sous-régionale peut conclure des accords de coopération avec d'autres organisations internationales voire avec des États tiers. Il s'agit en fait, dans le cas de la CEDEAO, d'une reconnaissance explicite et expresse de sa personnalité juridique internationale.

Quant à l'UEMOA, elle bénéficie, à une nuance près, de la même marge de manœuvre juridique que la CEDEAO. L'article 9 du traité révisé dispose clairement que « l'Union a la capacité juridique ». Mais il ne s'agit au fond que de la traditionnelle capacité juridique interne qui permet à toute organisation interétatique de se déployer sur le territoire de chacun de ses membres. C'est plutôt dans une lecture combinée des articles 12 et 13 du traité de l'UEMOA qu'il faudra rechercher

<sup>96</sup> Article 1<sup>er</sup> a. Convention de Vienne (1975) sur la représentation des États.

<sup>97</sup> Il faut observer à cet égard, qu'aucune mention n'est faite de la nature de cette personnalité. S'agit-il simplement d'une personnalité juridique interne ou d'une personnalité juridique internationale au sens où elle a été précisée dans l'avis *réparation des dommages subis au service des Nations Unies* ? C'est en effet, là toute l'ambiguïté de cette position qu'on pourrait tout de même qualifier de progressiste.

<sup>98</sup> Cf. G. Berlia, « Contribution à l'interprétation des traités », *art. cit.*, pp. 414-433 ; N. Politis, « Méthodes d'interprétation du droit conventionnel », *Mélanges Gény*, 1935, t. III, pp. 375-380.

<sup>99</sup> Article 88, alinéa 1 du Traité révisé, adopté le 24 juillet 1993 à Cotonou en République du Bénin.

les indices d'une habilitation de l'organisation par ses créateurs à opérer dans le système international. Les dispositions de l'article 12 du traité sont formelles : « L'Union est représentée dans les relations internationales par la Commission agissant selon les directives que peut lui adresser le Conseil ». Elles sont complétées par celles de l'article 13 : « L'Union établit toute coopération utile avec les organisations régionales ou sous-régionales existantes. Elle peut faire appel à l'aide technique ou financière de tout État qui l'accepte ou d'organisations internationales, dans la mesure où cette aide est compatible avec les objectifs définis par le présent Traité. Des accords de coopération et d'assistance peuvent être conclus avec des États tiers ou des organisations internationales, selon les modalités prévues à l'article 84 du présent Traité ». L'analyse croisée de ces articles autorise à attester d'une reconnaissance conventionnelle plus ou moins expresse de sa personnalité juridique internationale. Il est néanmoins important de faire remarquer que cette évolution du droit conventionnel est en nette rupture avec le mouvement de résistance à la reconnaissance expresse de la personnalité juridique internationale en faveur des associations d'États<sup>100</sup>.

Mais d'autant que cela était vrai, il existe encore aujourd'hui des associations d'États privées de la personnalité juridique internationale. En Europe, la doctrine communautaire s'est suffisamment préoccupée de la condition juridique de l'Union européenne. Les recherches sur la personnalité juridique internationale de l'Union se révèlent riches d'enseignements. Lorsque les analyses ne nient pas à l'Union sa personnalité juridique internationale<sup>101</sup>, elles conviennent au moins de sa personnification partielle, du caractère factuel, implicite et superposé de sa personnalité juridique internationale et au mieux de sa capacité internationale conventionnelle en régression<sup>102</sup>. Et le traité établissant une constitution pour l'Europe<sup>103</sup>, pas plus que le traité de Lisbonne<sup>104</sup>, censé en sauver l'esprit, n'ont pu éroder les certitudes sur

<sup>100</sup> Il s'agit en réalité d'un phénomène qui n'a pas de localisation particulière. Les États, quelle que soit leur situation géographique, manifestent cette réticence à l'égard des organisations internationales. Au nombre des Communautés économiques régionales en Afrique, on peut citer le cas de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Elle est initiée sans doute avec les mêmes ambitions d'intégration économique à une échelle régionale et bâtie sur le même modèle institutionnel que l'UEMOA ou encore la CEDEAO. Cependant, son statut juridique reste peu tangible. Si sa personnalité juridique interne est clairement reconnue par l'article 35 du traité constitutif, il n'en est pas de même en ce qui concerne la personnalité internationale. Elle résulte non pas d'une proclamation ferme, à l'instar de l'article 88 de la CEDEAO, mais plutôt d'une combinaison de compétences internationales dont la somme ne devrait que conférer, dans la pratique, à l'organisation sa personnalité juridique internationale. À défaut d'une personnalité juridique internationale expresse, il s'agirait donc d'une forte « *présomption de personnalité juridique internationale* » dépassant au moins celle qui résulte généralement de « *la doctrine des pouvoirs impliqués* » ou de « *l'effet utile* ». Il reste cependant, à savoir dans la pratique, les modalités de l'effectivité de cette personnalité internationale ainsi que les conditions classiques et particulières de son opposabilité aux États tiers.

<sup>101</sup> H. Labayle, « Le contrôle de conventionalité du droit dérivé de l'Union européenne. L'entraide européenne au palais royal », in *RFDA*, n° 3, 2003, pp. 442-449.

<sup>102</sup> L. Grard, « L'Union Européenne, sujet de droit international », *art. cit.*, pp. 341-345.

<sup>103</sup> Le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé à Rome par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne le 29 octobre 2004, aurait dû entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2006. Mais faute d'avoir été ratifié par tous les États signataires, ce texte a été remplacé par un *traité modificatif*, le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007.

<sup>104</sup> L'accord sur le contenu d'un nouveau « traité réformateur » a été adopté lors du sommet informel de Lisbonne des 18 et 19 octobre 2007 et le traité fut signé le 13 décembre 2007. Depuis l'ultime ratification de la République Tchèque, obtenue le mardi 3 novembre 2009, contre les garanties que demandait Vaclav Klaus, son Président, notamment que les Allemands des Sudètes ne puissent réclamer des biens confisqués en 1945, le traité européen de Lisbonne entrera enfin en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

les ambiguïtés textuelles de la personnalité juridique internationale de l'Union européenne<sup>105</sup>.

En ce qui concerne l'Union africaine<sup>106</sup>, elle symbolise, de l'avis du Professeur Ahadzi, la résistance des États africains qui peinent encore à s'effacer derrière une entité juridique commune<sup>107</sup>. Sa condition juridique démontre combien la personnalité juridique des États subsiste à leur personnification collective. Malgré les précédents de la CEDEAO et de l'UEMOA, l'Union africaine, en dépit de sa mutation<sup>108</sup>, pour des raisons largement explorées par certains auteurs<sup>109</sup> dont le Professeur Ahadzi<sup>110</sup>, a formellement marqué le pas dans ce domaine.

En effet, la complexité majeure provient du fait que dans l'acte constitutif de l'Union africaine, on ne trouve guère un article qui stipule que cette organisation jouit d'une personnalité juridique internationale. D'ailleurs, la Charte de la défunte O.U.A ne la mentionne pas, ainsi qu'un projet de révision daté de 1981 et dont le Professeur Glélé-Ahanhanzo fait écho en 1986, ne la stipule pas non plus<sup>111</sup>. En sus, si l'on revient à l'origine de l'O.U.A. on trouve que celle-ci a succédé à la Commission de coopération technique en Afrique dont l'acte constitutif n'évoque nulle part cette personnalité. En somme, dans le cas de l'Union africaine, comme d'ailleurs dans celui de l'Union européenne, on peut dire qu'il s'agit bien d'une tare congénitale.

Cependant, une interprétation des missions de l'UA devrait permettre d'établir cette personnalité internationale. Sa capacité conventionnelle, son droit de représentation<sup>112</sup> ainsi que sa forte présence dans les relations internationales ne contrarient point l'hypothèse d'une personnalité internationale effective au profit de l'Union africaine. C'est dans ce sens qu'opine le Professeur Radivojevic qui relève opportunément le lien étroit entre le « *treaty making power* » et la personnalité juridique internationale. Cependant, dans une approche plutôt éclectique, il soutient, non pas que la première est la conséquence<sup>113</sup> ou la preuve<sup>114</sup> de la seconde, mais

<sup>105</sup> Résolution A5-0409/2001 du Parlement européen « relative à la personnalité juridique de l'Union », 14 mars 2002.

<sup>106</sup> Pour un bref retour sur l'actualité récente de l'organisation panafricaine, voir, K. Ahadzi, « Réflexions critiques sur l'Union Africaine », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 16, juillet 2006, pp. 81-103 ; G. Mvelle, *L'Union Africaine, fondements, organes, programmes et actions*, op. cit., 466 p. ; D. Lecoutre, « Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Gradualisme et statu quo v. immédiatisme », *Politique étrangère*, 2008, n° 3, Automne, pp. 629-639.

<sup>107</sup> Défendant la thèse de « la résistance du souverainisme », malgré « la concession au panafricanisme » dans la relance de la dynamique institutionnelle unitaire à l'échelle de l'Afrique, le professeur Ahadzi souligne à juste titre « l'insuffisante volonté politique des dirigeants africains de consentir des abandons significatifs de souveraineté qui constitue pourtant la condition essentielle de toute forme d'intégration ». Dans la même étude, et en gardant le fil rouge du fondement souverainiste de l'Union Africaine, l'auteur s'est évertué au moyen d'une démarche institutionnaliste rigoureuse, à mettre en évidence « la part belle faite à l'interétatisme dans l'aménagement des organes de l'institution panafricaine ». K. Ahadzi, « Réflexions critiques sur l'Union Africaine », art. cit., pp. 91-92 et pp. 92-101.

<sup>108</sup> G. Mvelle, op. cit., pp. 55-76.

<sup>109</sup> D. Lecoutre, art. cit., pp. 629-639.

<sup>110</sup> K. Ahadzi, art. cit., pp. 81-83.

<sup>111</sup> Cf. M. Glélé-Ahanhanzo, *Introduction à l'Organisation de l'Unité Africaine et aux organisations régionales Africaines*, Paris, L.G.D.J., 1986, pp. 153-155. Voir aussi, sur la question de la réforme ratée de l'organisation, Abamby (A.N.Z.), « Problèmes juridiques du panafricanisme : la réforme de l'O.U.A. », *Revue juridique et politique – Indépendance et coopération*, oct.-déc. 1990, n° 3, pp. 413-424.

<sup>112</sup> Ce droit est généralement étendu à la fois au droit de légation passive et active. Cf. *Infra.*, note n° 170.

<sup>113</sup> B. Akzin, « Les sujets de droit international », *R.D.I.*, 1929, p. 21.

plutôt que l'une et l'autre sont bien des catégories indépendantes qui puisent leur source dans le droit international<sup>115</sup>. Par analogie ce raisonnement peut être étendu à l'Union africaine de même qu'à l'Union européenne, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

La résonance du *dictum* de la C.I.J. dans son avis de 1949 est, en effet, évoquée ici pour souligner le progrès réalisé sur l'ensemble de la problématique. Mais c'est, à vrai dire, un autre aspect du débat sur la personnalité juridique internationale des associations d'États, projeté en plein éclairage par la doctrine, qui doit retenir notre attention : il s'agit des équivoques persistantes qui légitiment les essais d'actualisation de la question ou encore les contributions comme celle-ci.

## II. Des équivoques persistantes

La généralisation de la jurisprudence *réparation des dommages subis au service des Nations Unies* a conduit à affirmer que lorsqu'une organisation internationale à vocation universelle est créée, elle est dotée d'une personnalité juridique internationale objective. Au mieux, elle est expresse et découle de son acte constitutif, comme c'est le cas de nombreuses organisations intergouvernementales<sup>116</sup>. Au pire, elle est établie en fonction des pouvoirs consentis à l'organisation. Celle-ci aboutirait dans les deux cas à une personnalité opposable à tous les États. Mais soixante ans après cet avis fondamental, l'« objectivité » supposée divise les juristes (A) autant que l'idée d'une personnalité juridique internationale invariablement applicable à toute association d'États (B). L'une est mise à mal par le développement d'une société plus que jamais interétatique et l'autre par la pratique des micro-solidarités étatiques.

### A. Une opposabilité absolue discutable

L'avis consultatif du 11 avril 1949 a définitivement relancé la question de la personnalité juridique internationale des associations d'États. Il a brisé le verre de la négation de la personnalité juridique en faveur de ces acteurs spécifiques<sup>117</sup> pourtant

<sup>114</sup> B. Kasmé, La capacité de l'organisation des Nations Unies de conclure des traités, *op. cit.*, p. 30.

<sup>115</sup> La position du professeur Radivojević est en quelque sorte une synthèse des deux opinions contradictoires sur le lien de causalité ou non qui existe entre la personnalité juridique internationale et la capacité des organisations internationales à conclure des traités. Concédaient, d'un point de vue purement phénoménologique, qu'il est difficile de contester le lien le plus étroit entre la personnalité et la capacité de conclure des traités, il conseille, pour sortir du piège du *circulus vitiosus*, d'observer la capacité des organisations internationales de conclure des traités *in concreto*. Pour le professeur Radivojević, « la capacité des organisations de conclure des traités, de même que la personnalité internationale d'ailleurs, ne se trouve pas dans le vide juridique, mais possède sa source dans le droit international ». Son fondement juridique poursuit-il « se ramène in ultima linea à la reconnaissance conventionnelle des compétences de conclure des traités. Les États donnent cette reconnaissance dans la forme de l'acte constitutif et ceci non seulement par les dispositions qui prévoient directement la conclusion des traités mais aussi de ceux par lesquels on confie aux organisations les fonctions et les buts dont la réalisation implique nécessairement la conclusion des traités même lorsque ce pouvoir n'est pas explicitement cité ». Z. Radivojević, « La personnalité juridique internationale et la capacité des organisations internationales universelles de conclure des traités », in *Facta Universitatis*, Niš : University of Niš, 1997, Vol. 1, n° 1, p. 100.

<sup>116</sup> Cf. *Supra*.

<sup>117</sup> M. Virally, « Le rôle des organisations internationales dans l'atténuation et le règlement des crises internationales », *Politique étrangère*, 1976, Vol. 41, n° 6, p. 534.

déjà érigés en « acteur véritable de la société internationale »<sup>118</sup>. Le mérite de cet avis a été d'avoir su rallier la doctrine à l'évidence qu'on ne pouvait continuellement nier en bloc aux associations d'États, la possession d'une personnalité juridique internationale. Néanmoins, l'opposabilité *erga omnes* ne reste pas sans soulever quelques interrogations quant à sa compatibilité avec certains principes aussi élémentaires que fondamentaux du droit international public dont particulièrement le consensualisme.

### 1. Une objectivité plutôt *intuitu personae*

Le consensualisme est le principe selon lequel le fondement d'un accord quelconque repose sur le consentement des États, quelle que soit sa forme. En droit international public, la doctrine voit dans le consentement des États, la source de leurs obligations<sup>119</sup> et la condition de leur responsabilité internationale<sup>120</sup>. Il faut rappeler qu'à l'origine, et en règle générale, le consensualisme est admis par la doctrine internationaliste comme un principe métajuridique<sup>121</sup>. Il est considéré comme le fondement axiomatique du caractère obligatoire de toute règle de droit international basée sur le consentement des États<sup>122</sup>. À défaut du consentement d'un État à être lié, « un traité ne crée ni d'obligations, ni de droits pour un État tiers sans son consentement »<sup>123</sup>. C'est l'effet relatif des traités<sup>124</sup> : *res inter alios acta*.

La règle générale ainsi confortée par la doctrine et consacrée par une abondante jurisprudence<sup>125</sup> est l'inopposabilité des traités à l'égard des États tiers. *pacta tertiis, nec prosunt nec nocent*. Dans la théorie volontariste, la volonté des États constitue incontestablement le point de départ du caractère obligatoire du droit

<sup>118</sup> M. Virally, *art. cit.*, p. 534.

<sup>119</sup> Cf. « Projet de code sur les traités », Art. 4, *A.C.D.I.*, 1956, Vol. II, p. 110.

<sup>120</sup> Une application fréquente est faite à propos des juridictions internationales qui ne peuvent juger un État que si et dans la mesure où celui-ci a préalablement donné son consentement à cet effet. C'est notamment ce qui ressort de l'application qu'en fait la Cour internationale de Justice à l'égard de l'État albanais dans un arrêt du 15 juin 1954. Cf. C.I.J., *Or monétaire pris à Rome*, Arrêt du 15 juin 1954, *Rec.* 1954, p. 32.

<sup>121</sup> J. Combacau, *Le droit des traités*, Paris, P.U.F., 1991, p. 5.

<sup>122</sup> G. Schwarzenberger, « La souveraineté nationale. Idéologie et réalité », *art. cit.*, pp. 127-138.

<sup>123</sup> Article 34 de la Convention de Vienne de 1969, in S. Bastid, *Les traités dans la vie internationale. Conclusion et effets*, Paris, Economica, 1985, p. 271.

<sup>124</sup> Cf. Ph. Cahier, « Le problème de l'effet relatif des traités à l'égard des tiers », *R.C.A.D.I.*, Vol. 143, 1974-III, pp. 589-736.

<sup>125</sup> Il existe en effet, une pratique internationale renouvelée qui n'a cessé de rappeler l'autorité du principe. C'est ainsi par exemple, que dans *l'affaire de l'Île des Palmes* de 1928, l'arbitre Max Huber, considéra que les traités conclus par l'Espagne avec des tiers et qui reconnaissaient sa souveraineté sur cette île n'étaient nullement « opposables » aux Pays-Bas qui n'y étaient pas partie. « Il semble évident, jugeait Max Huber que les traités conclus par l'Espagne avec de tierces puissances et qui reconnaissent sa souveraineté sur les philippines (dont faisait partie l'Île des Palmes) ne pouvaient lier les Pays-Bas ». Cf. *R.S.A.*, Vol. II, 830, p. 850. Pour sa part, la Cour de la Haye eut à maintes reprises l'occasion de reconnaître l'existence de cette règle fondamentale du droit des traités. Ainsi dans *l'affaire de la Haute-Silésie polonaise*, la C.P.J.I. devait dire sans ambages qu'un « traité ne fait droit qu'entre ceux qui y sont parties ». 1926, n° 7, Série A, p. 29. De même dans *l'affaire des Zones franches*, la Cour a estimé que l'article 435 du traité de Versailles ne serait « opposable à la Suisse, qui n'est pas partie à ce traité, que dans la mesure où elle l'aurait elle-même accepté ». 1932, Série A/B, n° 46, p. 141 ; C'est la même application du consensualisme qui découle de l'avis consultatif de la Cour sur la « juridiction territoriale de la commission internationale de l'Oder ». La C.P.J.I., conclut que la Convention de Barcelone de 1921 sur les voies navigables d'intérêt international, traité à portée générale par excellence, n'était pas opposable à la Pologne qui n'y était pas partie.

international public<sup>126</sup>. On pourrait même aller jusqu'à affirmer, en phase avec Pierre-Marie Dupuy, relayant le Professeur Schwarzenberger<sup>127</sup>, que le consensualisme « domine tout le droit des traités »<sup>128</sup>. Et l'affirmation en 1951 par la Cour internationale de justice selon laquelle « un État ne peut, dans ses rapports conventionnels, être lié sans son consentement »<sup>129</sup> n'est que la réitération d'un principe posé dès le premier arrêt de la Cour permanente de justice internationale en 1923 dans *l'affaire du Wimbledon*<sup>130</sup> duquel l'École volontariste déduit un véritable axiome de tout le droit public.

Mais aussi fondamental qu'il soit pour le droit international des traités, le consensualisme n'est pas une règle absolue. Dans la pratique, le principe connaît des formes de modération. Il admet quelques cas dérogatoires codifiés par les conventions de Vienne sur le droit des traités<sup>131</sup> mais appréciés par la plupart des commentateurs avertis comme de « vraies fausses exceptions »<sup>132</sup> ou de « pseudo-exceptions »<sup>133</sup>. Dans la catégorie des exceptions classiques<sup>134</sup>, il faut en distinguer deux principales. D'une part, celle des traités bénéficiant aux États tiers et d'autre part, celle des traités obligeant les États tiers. L'une et l'autre ne sont une exception ni au consensualisme ni à l'effet relatif de traités<sup>135</sup>. La doctrine ayant déjà, depuis longtemps mis en lumière le principe et ses exceptions au moyen de riches et nombreux éléments illustratifs, il n'y a pas lieu de s'y étendre.

Néanmoins, il convient de faire mention du statut juridique de certains traités qui créent une situation objective et s'imposent *ipso jure* à tous les États. Ce sont les traités « objectifs » dont l'opposabilité à l'égard des tiers est défendue et soutenue par la doctrine. Ils s'érigent en effet, comme les seules vraies dérogations au consensualisme et par ricochet à l'effet relatif des traités. C'est assurément dans cette catégorie qu'il convient de situer l'opposabilité *erga omnes* du traité de San Francisco proclamée par le juge de la C.I.J dans *l'affaire du Comte Bernadotte*. Car

<sup>126</sup> « Les règles de droit liant les États procèdent de la volonté de ceux-ci, volonté manifestée dans les conventions ou dans les usages acceptés généralement comme consacrant des principes de droit et établis en vue de régler la coexistence de ces communautés indépendantes en vue de poursuivre des buts communs ». C.P.J.I., Lotus, Arrêt du 7 septembre 1927, Série A, n° 10, p. 18. Cette jurisprudence trouvera un écho favorable dans la doctrine. Cf. H. Triepel, « Les rapports entre le droit interne et le droit international », *R.C.A.D.I.*, 1923-I, t. I, pp. 82-83 ; P. Weil, « Vers une normativité relative en droit international », *R.G.D.I.P.*, 1982, p. 16 ; D. Anzilotti, *Cours de droit international*, Paris, L.G.D.J., 1999, pp. 67-68.

<sup>127</sup> Avant les travaux de Pierre-Marie Dupuy, G. Schwarzenberger écrivait déjà en 1949, dans les mêmes termes : « Le principe du consensualisme domine entièrement le droit international ». Cf. G. Schwarzenberger, *art. cit.*, pp. 127.

<sup>128</sup> P. M. Dupuy, *L'unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public (2000)*, *op. cit.*, p. 128.

<sup>129</sup> C.I.J., Avis consultatif, Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Rec., 1951, p. 21.

<sup>130</sup> C.P.J.I., série A, n° 1, 1923.

<sup>131</sup> Voir le texte intégral du traité, in S. Bastid, *Les traités dans la vie internationale...*, *op. cit.*, pp. 261-286. Pour une analyse approfondie du texte, voir, A. El Erian, « Analyse générale de la conférence et de la convention sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales », *AFDI*, 1975, pp. 445-470.

<sup>132</sup> P. M. Dupuy, *Droit international public*, *op. cit.*, pp. 318-322.

<sup>133</sup> D. Carreau, *Droit international*, *op. cit.*, p. 159.

<sup>134</sup> Cf. C. Emanuelli, *Droit international public. Contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne*, Ottawa, Wilson & Lafleur, 2004, p. 99 ; D. Ruzié, *Droit international public*, 19<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2008, pp. 47-48.

<sup>135</sup> J. Verhoeven, *Droit international public*, *op. cit.*, pp. 415-417.

au nombre des traités<sup>136</sup> qui possèdent cette validité *erga omnes*, dans la mesure où ils établissent des régimes généraux, poursuivent des buts qui servent les intérêts de la communauté internationale dans son ensemble, figurent en bonne place les traités établissant une nouvelle entité internationale.

Il semble dès lors convenable, dans le cas d'espèce, d'autant que l'on est en présence d'un traité multilatéral prototypique, par ailleurs constitutif d'une organisation internationale, de se rallier à « l'objectivité » de la personnalité juridique internationale de l'ONU. Les raisons sont multiples. Mais celle qui consolide davantage l'argumentaire du juge international est bâtie sur la particularité de l'ONU. Pour la plus universelle d'entre les organisations internationales, la Cour devrait lui reconnaître une personnalité internationale objective opposable de ce chef aux États non signataires de son traité fondateur qui ne sont pas pour autant fondés à en nier l'existence avec toutes les conséquences de droit qui s'en suivent. Selon le raisonnement de la Cour, « Cinquante États, représentant une très large majorité des membres de la Communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective – et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls, – ainsi que la qualité de présenter des réclamations internationales »<sup>137</sup>.

Au plan pratique à présent, comme il a été rappelé *supra*, la logique de 1949 est assise sur le double ressort de la *fonctionnalité* et de la *spécialité*. Dans une démarche presque utilitariste, elle a essentiellement consisté à reconnaître à l'ONU l'importance de sa mission pour l'ensemble de la communauté internationale. Fort du constat de l'extrême sensibilité des attributions de l'ONU, surtout en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale, le juge international s'estimait fondé à affirmer que pour « atteindre ses buts, il était indispensable que l'organisation ait la personnalité internationale »<sup>138</sup> et qu'elle ne saurait remplir sa mission « sans posséder une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international »<sup>139</sup>.

Au terme de cette analyse, on doit admettre, conclut la Cour, que « ses membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ses fonctions »<sup>140</sup>. De surcroît, la personnalité juridique internationale dégagée de cette construction prétorienne n'est pas seulement opposable aux pays membres. Elle peut aussi l'être, et c'est ce que reconnut la C.I.J. au profit de l'ONU, à l'égard d'États non membres de l'organisation. Autant se reprendre, et ce n'est dans ce cas que pédagogique, le juge international a clairement opté, en ce qui concerne l'ONU, pour une personnalité juridique internationale

---

<sup>136</sup> Dans cette catégorie, outre les traités établissant une nouvelle entité internationale, dérogent au principe, les traités établissant des statuts territoriaux. Cf. R. J. Dupuy, « Le traité sur l'Antarctique », *A.F.D.I.*, 1960, pp. 111-133. Commission de juristes, *Affaires des Iles d'Aaland, J.O.*, S.D.N., 1920, Suppl. n°3 ; Les traités établissant les statuts de voies de communications internationales. Cf. C.P.J.I., *l'affaire du Wimbledon*, Série A., n° 1, p. 22.

<sup>137</sup> C.I.J., *Rec.*, 1949, p. 185.

<sup>138</sup> C.I.J., *Rec.*, 1949, p. 178.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>140</sup> *Ibid.*

objective. Elle suppose au fond que les droits et obligations reconnus in casu, sont valables et opposables erga omnes à tous les États sans distinction aucune<sup>141</sup>.

Mais cette construction juridique vient-elle en violation de la relativité des traités qui découle elle-même du dogme du consensualisme en droit international ? Ou, doit-elle plutôt être considérée comme faisant partie intégrante des formes de dérogation à ces règles ? Plusieurs hypothèses ont, en effet, été avancées. Elles ont pour la plupart du temps donné lieu à une interprétation doctrinale rendant compte tant des implications objectives du *dictum* de 1949 que de ses insinuations subjectives. Il n'est cependant pas infondé de considérer, pour finir, que l'apport de *l'affaire du Comte Bernadotte*, du moins sa semence la plus discutée, est en dehors du périmètre des exceptions – vraies ou fausses – aux principes du consensualisme et de l'effet relatif des traités. L'objectivité de la personnalité internationale et son opposabilité *erga omnes*, dans le cas de l'ONU font belle et bien partie des dérogations adoucies par la doctrine.

Mais ce qui est vrai de l'ONU en tant que « type le plus élevé d'organisation internationale », ne l'est pas systématiquement des organisations régionales, guère moins des communautés sous-régionales et ententes locales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on ne peut pas, poings et pieds liés, suivre les arguments portés sur l'amalgame et qui de ce fait perdent de vue que, dans le fond, l'opposabilité de la personnalité juridique internationale des associations d'États reste avant tout subjective.

## 2. Une opposabilité enserrée dans le consensualisme

La contestation de l'objectivité de la personnalité juridique internationale des associations d'États porte essentiellement sur son opposabilité aux États tiers. Peut-on en effet concevoir pour toutes les associations d'États une personnalité juridique internationale de la dimension de celle reconnue à l'ONU ? La réponse positive de la Cour, quoiqu'argumentée, manque de nuance. Mais à l'analyse, la généralisation qui en est résultée ne résiste ni aux principes, ni aux règles qui régissent le droit des traités, ni aux tendances du droit des organisations internationales, encore moins à l'évolution récente des organisations internationales. La plupart des auteurs se rejoignent également pour considérer que la personnalité de l'organisation internationale est une personnalité non pas absolument et systématiquement objective<sup>142</sup>. Elle est fondamentalement et par principe subjective, même s'il peut être admis, comme il est de coutume pour les règles juridiques, que des exceptions soient théoriquement envisagées ou dégagées dans la pratique.

En effet, l'acte portant création d'une association d'États est généralement un traité. Il a de ce fait, un effet relatif et n'oblige nullement les tiers à s'y soumettre. Ces derniers peuvent cependant reconnaître ou non l'organisation et conditionner avec elle, par le même moyen, la nature de leurs relations juridiques et diplomatiques. En l'absence d'un tel acte de reconnaissance expressément ou implicitement

---

<sup>141</sup> Le professeur Diez Velasco Vallejo écrit que la personnalité que reconnaît la C.I.J. à l'ONU en plus d'être implicite, c'est-à-dire que « l'ONU peut disposer des pouvoirs nécessaires pour l'exercice de ses fonctions même en l'absence de disposition expresse dans sa charte constitutive », est « opposable à des États tiers, non membres de l'organisation, indépendamment du fait que ceux-ci l'aient reconnue ou non », in M. Diez Velasco Vallejo, *Les organisations internationales*, op. cit., p. 36.

<sup>142</sup> Cf. *Infra*.

formulé par un État non partie au traité constitutif d'une organisation interétatique, il semble difficile d'imaginer que d'abord, ledit traité lui soit opposable, ensuite que les actes unilatéraux internes de l'organisation aient un effet quelconque à son égard<sup>143</sup>.

C'est pourquoi, il est ici important de distinguer *l'opposabilité de fait* de *l'opposabilité de droit*. *L'opposabilité de fait* découle d'une situation factuelle qui impose aux tiers la prise en compte d'un élément objectif, un fait international, en l'occurrence l'existence d'une organisation interétatique. Quant à *l'opposabilité de droit*, elle pose, au-delà de la simple prise en compte de l'existence de l'organisation, le problème de ses rapports juridiques avec les États tiers et plus spécifiquement celui du rayonnement des ses actes à leur égard.

L'on comprendra dès lors, qu'en raison de la représentativité universelle de l'ONU, et de l'importance de sa mission pour l'ensemble de la communauté internationale, l'opposabilité *erga omnes* de sa personnalité juridique internationale soit de toute évidence à la fois de fait et de droit. Mais il ne peut en être de même pour toutes les organisations interétatiques, notamment celles de portée géographique restreinte. Dans ce cas précis, seule la reconnaissance de l'organisation ou celle de sa personnalité juridique par les États tiers peut pallier la subjectivité de sa personnalité juridique et lui conférer une opposabilité de droit. Autrement, la personnalité juridique de l'organisation n'aura d'effectivité que dans le cercle restreint de ses membres. Elle jouira certes d'une opposabilité de fait, mais sera privée de l'opposabilité de droit.

Or l'acte de reconnaissance est essentiellement discrétionnaire<sup>144</sup> et ne découle d'aucune obligation internationale<sup>145</sup>. Exerçant leur *liberum veto*, les États, l'effectuent librement, sous la seule réserve du respect dû au droit international général<sup>146</sup>, au *jus cogens*, précisent d'autres références<sup>147</sup>. Elle garde pour une large part, un aspect politique. C'est un acte de souveraineté conviendra-t-on avec M. Schwarzenberger<sup>148</sup>. Suivant une interprétation extensive, la reconnaissance est l'acte par lequel un État, constatant l'existence de certains faits, admet implicitement qu'il les considère comme des éléments sur lesquels seront établis ses rapports juridiques. En ce qui concerne la reconnaissance d'organisation internationale, elle consiste en une déclaration prenant acte de la création de l'organisation et marquant la disponibilité de l'État à coopérer avec elle<sup>149</sup>.

<sup>143</sup> Cf. Ch. Dominicé, « Valeur et autorité des actes des organisations internationales » in R. J. Dupuy, *Manuel sur les organisations internationales*, op. cit., pp. 441-460.

<sup>144</sup> Cf. J. Basdevant, *Dictionnaire de la terminologie du droit international public*, Paris, Sirey, 1960, p. 508.

<sup>145</sup> J. Verhoeven, *Droit international public*, op. cit., p. 68.

<sup>146</sup> Même si le principe de l'indépendance des États est un principe fondamental en droit international, les États souverains, observe le professeur Schwarzenberger, sont soumis sans leur consentement au droit coutumier international et aux principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. G. Schwarzenberger, « La souveraineté nationale. Idéologie et réalité », art. cit., pp. 127-128.

<sup>147</sup> Cf. Conférence pour la paix en Yougoslavie, arb., Avis n° 10, 4 juillet 1992, *R.G.D.I.P.*, 1992, p. 595.

<sup>148</sup> G. Schwarzenberger, « La souveraineté nationale. Idéologie et réalité », art. cit., pp. 127-138.

<sup>149</sup> C'est le cas de la Communauté économique européenne (CEE) pour laquelle la Chine populaire se déclarait « prête à accorder [...] le degré de reconnaissance que celle-ci voudra elle-même proposer ». Cf. *Bull. Q. R.*, Chambre, session, 1971-72, 29 février 1972, p. 119.

Les effets de la reconnaissance sont abondamment débattus en droit international<sup>150</sup>. Les discussions doctrinales sur le principe ont, de longues dates, livré de riches et lumineux enseignements sur la portée et les limites de la souveraineté des États dans la société internationale<sup>151</sup>. À cet égard, il sied de remarquer combien l'évolution de la vie internationale a confirmé les affirmations que la C.I.J. a formulées dans son avis de 1949. Toutes les organisations<sup>152</sup> accomplissent à un moment de leur existence des actes relevant du droit international. Nombre d'entre elles participent très activement aux relations juridiques internationales, voire parfois avec plus de présence que bien des États. Ce qui a fondé plusieurs auteurs, comme Lewin et Anjak<sup>153</sup> à conclure à l'existence d'une règle coutumière internationale reconnaissant la personnalité objective des organisations<sup>154</sup>. La formulation de cette coutume a été accélérée par des reconnaissances tacites qu'entraîne l'activité quotidienne des organisations interétatiques<sup>155</sup>.

Sur l'ensemble de la question de la personnalité juridique internationale, il va de soi que la démarche de la Cour ne peut être limitée à l'ONU et qu'elle peut, voire, doit même, *a contrario*, donner lieu sur bien des points à des transpositions, au pire, à des greffes. Cependant, il ne peut en être qu'autrement de l'aspect spécifique de l'« objectivité » de cette personnalité juridique internationale et surtout de son opposabilité à l'égard des États tiers. On a constaté plus haut, en examinant la question que les conclusions jurisprudentielles ne gardent toute leur pertinence qu'à l'égard de l'ONU. Et la solidarité doctrinale en la matière ne doit pas dissimuler le fait qu'il s'agit encore d'une tendance non stabilisée. Il semble dès lors plus prudent de ne pas systématiser, comme le font certains auteurs dont Finn Seyersted<sup>156</sup> et

<sup>150</sup> Cf. L. Cavaré, *Le droit international public positif*, t. I, 3<sup>e</sup> éd. Mise à jour par Jean Pierre Queneudec, Paris, Pedone, 1973, pp. 338-366 ; C. Emanuelli, *Droit international public... op. cit.*, pp. 256-258 ; J. Verhoeven, « La reconnaissance internationale : déclin ou renouveau », *A.F.D.I.*, 7., 1993, pp. 32-33.

<sup>151</sup> G. Schwarzenberger, *art. cit.*, pp. 127-138.

<sup>152</sup> Il existe de nos jours, plusieurs centaines d'organisations internationales, toutes catégories confondues. Cf. Ch. Philip, « Une typologie des statuts de membres dans les organisations internationales », *in R.Q.D.I.*, 1984-1, p. 45 ; V. L. Sabourin, « La contribution du Québec aux organisations internationales », *in R.Q.D.I.*, 1984-1, pp. 319-320.

<sup>153</sup> A. Lewin, F. Anjak, « Principes communs aux organisations internationales » *Juris-Classeurs de droit international*, Fasc. 112-3, Paris, 1989, p. 3.

<sup>154</sup> Le cas le plus illustratif est celui du Vatican qui, sans être une organisation internationale, n'est pas non plus un État à proprement parler. Et pourtant, le Saint-Siège est revêtu de la personnalité juridique internationale. Bien que l'on rencontre plusieurs opinions à ce sujet, celle qui est la plus convaincante voit ici l'existence d'une coutume internationale particulière relative au Saint-Siège, qui est d'origine ancienne et trouve ses racines à l'époque où le pape était aussi un souverain temporel. Il y aurait donc là, un exemple de personnalité juridique internationale due à une règle spécifique du droit international, visant une entité particulière. À une époque tout à fait récente, une coutume internationale du même ordre, générée par la pratique des États a attribué la personnalité juridique internationale au Comité international de la Croix-Rouge qui est une association de droit civil suisse. Des études consacrées à ce dernier sujet ont déjà mis en exergue cet aspect de la question. Cf. Ch. Dominicé, « L'accord de siège conclu par le Comité international de la Croix-Rouge avec la Suisse », *R.G.D.I.P.*, 1995, pp. 5-36 ; Ch. Dominicé, « La personnalité juridique internationale du CICR », *in Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge*. Études en l'Honneur de Jean Pictet, Genève, CICR/Nijhoff, 1984, pp. 663-673.

<sup>155</sup> M. K. Yassen, « Création et personnalité juridique des organisations internationales », *in R. J. Dupuy, Manuel sur les organisations internationales, op. cit.*, p. 47.

<sup>156</sup> F. Seyersted, « International personality of intergovernmental organizations », *The Indian JIL*, 1964, p. 259.

Giovanni Distefano<sup>157</sup> la compatibilité de l'opposabilité *erga omnes* de la personnalité juridique internationale de l'ONU à l'ensemble des entités dérivées de sujets souverains.

Dans cette mesure, on peut se déclarer d'accord, non pas avec Sergei Krylov<sup>158</sup> et Rolando Quadri<sup>159</sup> qui incarnent l'aile dure de la négation de la personnalité juridique internationale aux associations d'États, mais plutôt avec des auteurs comme Jean Combacau et Serge Sur. Plus mesurés sur la question, ils ne récusent pas toute existence légale extérieure des organisations internationales, ne serait-ce qu'en raison de l'avis de 1949. Mais pour eux, cette jurisprudence ne fonde pas pour autant « n'importe quelle organisation à prétendre son existence opposable aux tiers s'ils ne l'ont pas reconnue »<sup>160</sup>. La pertinence de cette affirmation doit être confrontée avec les cent cinquante-sept reconnaissances reçues par la Communauté économique européenne dont certains États contestaient la personnalité juridique internationale et n'admettaient pas qu'elle puisse, en tant qu'organisation régionale, se substituer purement et simplement à ses membres dans leurs relations commerciales avec l'extérieur. L'on comprend dès lors, pour éviter de tomber dans le piège des analogies injustifiées, qu'en dehors des éléments relevant désormais de ce qu'on nommera le fond commun de la personnalité juridique internationale des associations d'États, que des questions plus spécifiques, comme l'opposabilité de celle-ci, soit plutôt jugée *in casu* pour permettre d'avoir des traits *intuitu rei*.

Le droit spécifique des organisations régionales, plus spécifiquement celui des communautés, ententes ou unions sous-régionales, impose cette parcimonie dans la distribution des lauriers. Il témoigne du même coup de l'exigence d'observance, même dans l'approche théorique du droit international, du fameux principe de précaution<sup>161</sup> sur la question de l'opposabilité de la personnalité juridique des associations d'États à l'égard des États tiers. L'étendue de l'opposabilité de la personnalité juridique internationale est, en fait, indubitablement fonction du niveau de rayonnement de l'organisation elle-même.

### **B. Une personnalité à rayonnement variable**

La question ici sous examen est celle de savoir si une organisation régionale<sup>162</sup> ou sous-régionale<sup>163</sup> ne disposant pas d'attributions sensibles de portée universelle et ne réunissant pas un nombre impressionnant d'États peut prétendre jouir

<sup>157</sup> G. Distefano, « Observations éparées sur les caractères de la personnalité internationale », *art. cit.*, pp. 114-124.

<sup>158</sup> S. Krylov, « Principes de droit des gens », *R.C.A.D.I.*, t. 70, 1947, p. 439.

<sup>159</sup> R. Quadri, « Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, t. 113, 1964, p. 380 et ss.

<sup>160</sup> J. Combacau, S. Sur, *Droit international public, op. cit.*, p. 721.

<sup>161</sup> Cf. P.-M. Dupuy, « Le principe de précaution, règle émergente du droit international général », in Ch. Leben, J. Verhoeven, (Dir.), *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Colloque IHEI-Paris, Paris, éd. Panthéon-Assas, 2002, pp. 95-112.

<sup>162</sup> Par exemple la Communauté économique des États de l'Afrique centrale créée par le traité du 19 octobre 1983 et réunissant en Afrique centrale onze États dont le Cameroun, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Tchad, le Congo Brazzaville, le Burundi, la Centrafrique, la RDC, Sao Tomé et Principe, le Rwanda et l'Angola, Cf. M. Kamto, « La Communauté économique des États de l'Afrique centrale C.E.E.A.C. Une communauté de plus ? », *A.F.D.I.*, XXXIII, 1987, pp. 839-862.

<sup>163</sup> À l'instar du Conseil de l'Entente qui est une organisation intergouvernementale créée le 29 mai 1959. Il ne regroupe que cinq pays de la sous région ouest africaine. Ce sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo. Cf. M. Gravier, *Les États du Conseil de l'Entente*, thèse de l'Université de Paris, 1963, 185 p.

d'une personnalité aux mêmes dimensions que celle reconnue aux Nations unies ? Assurément non, d'autant que la représentativité des États au sein de chaque organisation conditionne quelque peu le rayonnement de sa personnalité juridique internationale. Ce qui amène, se fondant entre autres sur un des arguments de l'avis de 1949<sup>164</sup>, à séparer dans cette aptitude juridique des associations d'États, une personnalité juridique à rayonnement international d'une autre à rayonnement régional.

### 1. Les invariables déterminants de la personnalité

Le fondement de la personnalité internationale des sujets secondaires du droit international doit aujourd'hui encore et dans tous les cas, être recherché dans la possession effective de trois capacités bien distinctes. La question posée est celle de savoir si la personnalité juridique implique nécessairement des attributs particuliers, sous forme de capacités.

Un coup d'œil rapide aux droits internes peut ici être intéressant. En effet, la personnalité juridique est sans aucune faille liée à des capacités, d'autant que l'évocation de la notion, plutôt la recherche de ses implications dans l'ordre interne d'un État renvoie quasi-systématiquement à cette « capacité normative »<sup>165</sup> évoquée par le Professeur Dupuy ou encore au bouquet de droits comprenant l'aptitude de contracter, d'acquérir et de vendre des biens et enfin d'ester en justice<sup>166</sup>. C'est ainsi que lorsqu'on veut déterminer si une entité interétatique peut agir en justice ou faire l'objet d'une action, il faut au préalable examiner si elle jouit de la personnalité juridique<sup>167</sup>.

En droit international, la situation est moins intelligible, car il faut bien remarquer qu'à l'évidence, l'ensemble des droits dont un sujet de droit est susceptible d'être titulaire varie grandement selon qu'on est en présence d'un sujet originaire ou dérivé. Mais l'on préfère généralement y voir, non pas un problème de fond, mais plutôt un problème de compétence. Il paraît dès lors exact de considérer que la personnalité juridique n'est pas divisible. Elle est ou elle n'est pas. En revanche, et ainsi que le soulignent Jean Combacau et Serge Sur<sup>168</sup>, le faisceau de droits, facultés, compétences est très variable selon les catégories de sujets du droit international<sup>169</sup>. Mais, si le problème est différemment posé dans l'ordre juridique international, il renvoie néanmoins aux mêmes éléments juridiques du fond commun de la personna-

<sup>164</sup> « La Cour est d'avis que cinquante États, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective, et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls ... ». Cf. C.I.J., *Rec.*, 1949, p. 185.

<sup>165</sup> P.-M. Dupuy, *L'unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public (2000)*, *op. cit.*, p. 111.

<sup>166</sup> Ch. Dominicé, « La personnalité juridique dans le système du droit des gens », *art. cit.*, pp. 70-72.

<sup>167</sup> Un des exemples illustrant ce propos est en effet l'affaire bien connue de *l'Arab Monetary Fund* où la détermination de sa personnalité juridique conditionnait son action en justice. Et le juge anglais devant lequel était posée la question de savoir si l'organisation pouvait agir en justice, a éprouvé quelques difficultés à considérer l'organisation comme revêtue de la personnalité juridique. Voir *Arab Monetary Fund v. Haskim*, n° 3, 1, *All ER*, 1991, p. 871.

<sup>168</sup> Cf. J. Combacau, S. Sur, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 223.

<sup>169</sup> On observera qu'en droit interne, les personnes morales ne peuvent pas contracter mariage, faire un testament. Il en est de même de bien d'autres actes juridiques dont la jouissance leur échappe en raison de leur nature. Pour autant, faut-il les tenir pour des sujets de droit partiels ? Il s'agit incontestablement de sujets de droit à part entière, mais qui en raison de leur nature n'ont pas accès à certaines catégories de droits.

lité juridique. En ce qui concerne les associations d'États, sujets dérivés du droit international, ce sont toujours les mêmes capacités qui sont en cause<sup>170</sup>. De sorte que ce sont néanmoins, précisément ces trois capacités, distinctes de celles qui valent dans les ordres juridiques internes, qui confirment la pertinence de la distinction entre sujets du droit international et sujets du droit interne.

Ainsi, en droit interne comme en droit international, au bénéfice d'un sujet originaire ou d'un sujet dérivé, la personnalité juridique, quelle que soit la sphère de son rayonnement, opposable *erga omnes* ou non, renvoie aux trois capacités déclinées par une majorité des auteurs dont Christian Dominicé<sup>171</sup>, Giovanni Distefano<sup>172</sup>, Zoran Radivojević<sup>173</sup>. Reprenant *in propriis terminis* le Professeur Dominicé, on évoquera tour à tour la capacité de conclure des traités, celle d'établir des relations diplomatiques et enfin celle de participer aux mécanismes généraux de la responsabilité internationale<sup>174</sup>. C'est incontestablement le fond commun dont la constitution peut servir de *summa probatio* à la certification de l'existence de la personnalité juridique du sujet en question. Giovanni Distefano adhère à cette thèse déjà défendue par bon nombre d'auteurs dont particulièrement Christian Dominicé. Dans un essai d'actualisation, il argumente, emportant facilement la conviction, l'idée que le *jus contrahendi*<sup>175</sup>, le *jus standi*<sup>176</sup> et le *jus legationis*<sup>177</sup> constituent bien la quintessence de la subjectivité internationale et devraient par conséquent représenter, selon ses formules, « le fond commun », « le noyau dur » de la personnalité juridique internationale, auquel tout sujet de droit international doit satisfaire<sup>178</sup>. Il en expose les principales raisons : la première tient, dit-il, à « une observation non aprioriste de la réalité internationale telle qu'elle est et non telle que certains voudraient qu'elle fût ». La deuxième, en revanche, « relève d'une analyse des spécificités structurales de l'ordre juridique internationale, à savoir la dispersion dans la fonction législative, déterminée par l'absence d'une norme secondaire identifiant ce pouvoir ».

De tout ce qui précède, on retiendra qu'en dehors des variables déterminantes<sup>179</sup> qui modulent sa dimension et sa portée, la personnalité juridique se résume

<sup>170</sup> N. Mouelle Kombi, « Les aspects juridiques d'une Union monétaire : l'exemple de l'Union Monétaire d'Afrique Centrale », *art. cit.*, pp. 539-540.

<sup>171</sup> Ch. Dominicé, « La personnalité juridique dans le système du droit des gens », *art. cit.*, pp. 70-72.

<sup>172</sup> G. Distefano, *art. cit.*, pp. 117-124.

<sup>173</sup> Z. Radivojević, « La personnalité juridique internationale et la capacité des organisations internationales universelles de conclure des traités », *art. cit.*, pp. 96-102.

<sup>174</sup> Ch. Dominicé, *art. cit.*, p. 70.

<sup>175</sup> Le *jus contrahendi* ou droit de contracter et de légiférer, s'entend de la capacité de contracter des engagements internationaux. En raison de la structure normative dans l'ordre international, marquée notamment par l'absence d'un pouvoir normatif, les sujets de droit international qui jouissent de cette capacité exercent *in concreto* une fonction normative. À cet égard, et en l'espèce, il est préférable de solliciter le *jus contrahendi*, voire le *jus legiferandi* plutôt que le *jus contractum* qui paraît plus réducteur car ne rendant pas suffisamment compte de la dimension à la fois législateur et destinataire de la règle internationale du sujet secondaire de droit international.

<sup>176</sup> Le *jus standi* s'entend de la capacité de participer aux mécanismes généraux de la responsabilité internationale. Corolaire du *jus contrahendi*, la capacité d'introduire et de recevoir des réclamations internationales en vertu du droit international général et non exclusivement conventionnel, reflète l'indépendance que possède tout sujet de droit international.

<sup>177</sup> Le *jus legationis* ou droit de légation, traduit le droit de représentation diplomatique active et passive de l'organisation internationale. Cette capacité d'entretenir des relations diplomatiques a été considérée comme inhérente à la qualité de sujet de droit international public.

<sup>178</sup> G. Distefano, *art. cit.*, pp. 117-119.

<sup>179</sup> Cf. *Infra*.

*stricto sensu* à la possession par le sujet des trois capacités. Cependant, la satisfaction par une association d'États de ce fond commun ne détermine pas automatiquement le niveau de rayonnement de la personnalité juridique dont elle jouit en dehors du cercle des États associés. L'étendue de la personnalité juridique dépend bien moins de ces critères de convergence que de variables déterminantes liées à la représentativité de l'organisation et au degré de reconnaissance par d'autres États.

## 2. Les variables déterminantes de la personnalité

Les développements qui précèdent ont pour vocation de baliser le chemin à l'idée centrale de cette étude. Elle réside dans la nuance portée par une partie de la doctrine non pas volontariste mais objectiviste à la construction juridique qui résulte de l'avis consultatif de 1949 sur la personnalité juridique internationale des associations d'États. Au fond, elle peut se résumer au fait que la personnalité juridique des associations d'États, en dehors du cercle des États membres, n'est pas uniforme. Si elle a le même fond commun – ce qui lui vaut d'ailleurs d'être une personnalité juridique – elle n'a pas toujours la même portée d'autant que le périmètre de son opposabilité diverge d'une organisation à une autre.

Alors qu'elle est *ipso facto* incluse dans la qualité même d'État, la personnalité juridique internationale doit être prouvée pour chaque organisation. À la différence de l'État, la personnalité juridique peut considérablement varier d'une organisation à une autre. On voit donc, que peut apparaître un écart ou même se creuser un fossé entre la personnalité juridique agrégée par ses invariables et celle factuelle modelée par des variables dont l'étude ne doit pas non plus échapper à l'analyse juridique de la notion. Ces variables sont de deux ordres. Ce sont d'une part, la représentativité naturelle de l'organisation et d'autre part, le coefficient de coopération de celle-ci avec les États tiers. Ils forment, chevillés aux éléments juridiques de la personnalité, ce que l'on pourrait appeler « le système des variables déterminantes »<sup>180</sup> conceptualisé par Mme Cohendet pour appréhender dans certaines branches du droit public<sup>181</sup>, l'incidence de nombreux éléments *a priori* étrangers à la science du droit<sup>182</sup> sur les règles de droit et les mécanismes institutionnels qui en découlent.

Dans le cadre de cette réflexion, on pourra seulement donner du *système des variables déterminantes* une petite idée du contenu et de l'influence qu'il exerce sur la variabilité de la personnalité juridique des associations d'États. En l'espèce, le *système des variables déterminantes* peut permettre de prendre en compte, de manière plus rationnelle et objective et non pas de façon systémique et normative, l'action des éléments évoqués plus haut<sup>183</sup>. Il permettra également de saisir, dans ses manifestations à l'extérieur du cercle des membres de l'organisation, les phases de

<sup>180</sup> M.-A. Cohendet, « Le système des variables déterminantes », in *Constitutions et pouvoirs*, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 119-134.

<sup>181</sup> D'après Mme Cohendet, conceptrice de la notion, le système des variables déterminantes est « *très éclairant dans tous les aspects du droit constitutionnel, notamment en histoire et en droit comparé* ». Mais le concept est aussi, précise-t-elle, « *parfaitement adaptable à d'autres branches du droit, privé ou public et aux matières transversales comme le droit de l'environnement* ». Il autorise, pourquoi pas, comme nous l'essayons dans le cas de cette étude, une extension au droit international public, composante naturelle du droit public. M.-A. Cohendet, « Le système des variables déterminantes », *art. cit.*, p. 122.

<sup>182</sup> Cf. H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Paris, Dalloz, 1962.

<sup>183</sup> D'une part, la représentativité naturelle et d'autre part, le coefficient de coopération avec les États tiers.

la personnalité juridique conditionnées par l'action de ces variables sur les éléments juridiques du fond commun.

Plus concrètement, l'on sait que les attributs de la personnalité juridique internationale sont le droit de conclure des traités, le droit de représentation, le droit d'être bénéficiaire des privilèges et immunités et le droit d'agir devant les juridictions internationales. On sait aussi que ces droits peuvent résulter expressément de l'acte constitutif ou d'une résolution statutaire adoptée postérieurement. Ils peuvent également se déduire d'une pratique constante qui pourrait contredire le texte initial<sup>184</sup> ou résulter d'une interprétation jurisprudentielle. Mais une question résume la problématique de la personnalité juridique des organisations non universelles. Une organisation interétatique à vocation régionale voire sous-régionale jouissant de la reconnaissance par ses créateurs, expressément ou non de la personnalité juridique internationale, peut-elle quand même l'opposer *de jure* aux États tiers ? La réponse à cette question ne nécessite pas de distinction préalable fondée sur le mode d'établissement de cette personnalité. Qu'elle soit expressément reconnue ou exhumée par la doctrine des pouvoirs impliqués, la principale controverse concerne la dimension de cette personnalité et son degré d'opposabilité à l'égard des sujets de droit international étrangers à la création et non membres de l'organisation.

De notre point de vue, la personnalité juridique d'une association d'États n'est pas donnée une fois pour toute. Elle peut, au cours de son existence, varier dans deux sens : progression ou régression. En effet, les trois capacités de la personnalité juridique peuvent être exercées uniquement dans le cercle des États membres. Dans ce cas et selon une interprétation restrictive, l'organisation dont il s'agit ne jouirait que d'une personnalité juridique opposable à ses seuls États membres. L'organisation régionale ou sous-régionale, en dehors de l'*opposabilité de fait*, ne peut donc être fondée à opposer juridiquement cette personnalité aux États tiers, ni à ceux de la région encore moins à ceux situés en dehors. La doctrine paraît acquiescer cette analyse. Claude Emanuelli estime que les organisations régionales « ne disposent pas d'une représentativité suffisamment large pour leur conférer une personnalité pleinement objective »<sup>185</sup>. Par conséquent, leur personnalité juridique « ne peut être opposable qu'aux États tiers de la région en question et à l'extérieur de celle-ci à ceux qui leur accordent leur reconnaissance »<sup>186</sup>. Ces vues ne sont pas éloignées de celles de Patrick Daillier et Alain Pellet qui sont aussi réservés sur l'unité du degré d'opposabilité de la personnalité juridique internationale des associations d'États. Ils récusent le raisonnement par analogie qui étendrait, sans nuance, l'opposabilité *erga omnes* aux organisations régionales et sous-régionales, et soutiennent que ces dernières « doivent encore recourir à la technique de la reconnaissance de la part des États non membres pour rendre progressivement opposable à tous leur personnalité juridique »<sup>187</sup>.

La rigueur, au moins apparente, du raisonnement semblerait conduire à une conclusion fort simple. Cependant, comme de coutume, les conséquences logiques ont tardé à être déduites, sinon rarement été déduites. De même, les sous-hypothèses qui rendraient les cloisons au sein de la problématique plus intelligibles et la défense de la généralisation plus évidente, ont souvent peu été envisagées. C'est pourquoi, il

<sup>184</sup> *Error communis facit jus*.

<sup>185</sup> C. Emanuelli, *Droit international public... op. cit.*, p. 351.

<sup>186</sup> C. Emanuelli, *op. cit.*, p. 351.

<sup>187</sup> P. Daillier, A. Pellet, *op. cit.*, pp. 596-597.

n'est que bienvenu pour la clarté de la méthode de rappeler la manifestation la plus éloquente de cette géométrie variable. Alors même qu'il n'est question que d'une organisation régionale, privée de la représentativité invoquée par la Cour pour fonder l'objectivité de la personnalité juridique internationale de l'ONU<sup>188</sup>, sa personnalité juridique peut bien bénéficier d'une opposabilité dépassant le cadre des seuls États membres. C'est en effet, *l'opposabilité de fait*. Ainsi, d'une personnalité à conditionnement limité, elle peut bien se muer en une personnalité à rayonnement international assortie *de jure* d'une *opposabilité de droit*. Pour cela une condition préalable est nécessaire : le coefficient de coopération de l'organisation avec les États tiers, une des variables déterminantes de la personnalité. L'organisation doit pour ce faire, compenser la restriction de sa représentativité naturelle par la reconnaissance des États tiers<sup>189</sup>. Pour autant, lorsque l'acte de reconnaissance n'émane que des États de la sous-région, cette personnalité reste régionale. Elle ne franchit le cap de l'international que si et seulement si, d'autres sujets originaires ou dérivés du droit international appartenant à d'autres régions engagent par leur reconnaissance, leur entité respective à traiter avec elle. Dans ces conditions, bien que régionale, elle jouit d'une personnalité à rayonnement international incontestable.

*In fine*, pour déterminer la dimension – régionale ou internationale – de la personnalité juridique d'une association d'États, il faut procéder à la quantification des données et à l'analyse préalable des variables qui expliquent souvent l'écart entre le texte et la pratique. L'application de ce « principe de précaution » consisterait en l'espèce à analyser les missions de l'organisation en question, à jauger sa représentativité à la fois par le nombre de ses membres et celui des États tiers avec qui elle traite. Ce n'est qu'après cet examen que l'on peut prudemment mais avec assurance établir un tableau d'associations d'États par ordre de personnalité juridique à rayonnement local, régional ou international.

## CONCLUSION

Nous nous proposons dans cette étude de conduire un essai d'actualisation afin de saisir dans toutes ses nuances, souvent survolées, la question de la personnalité juridique internationale des associations d'États. Cette réflexion, menée en essayant d'évaluer l'immense progrès théorique et juridique réalisé sur la question, a également permis de relativiser l'unité du degré d'opposabilité de la personnalité juridique internationale. Certes, grâce à une jurisprudence particulièrement audacieuse et constante et avec le relai de travaux d'éminents juristes, les ambiguïtés de la personnalité juridique internationale des associations d'États ont été suffisamment sondées, de sorte qu'il est permis aujourd'hui de dire que toutes ses caractéristiques ont été révélées et mises à jour.

Sur la question, il a y un avant et un après 11 avril 1949. Avant le 11 avril 1949, la rengaine bien rodée par un courant de la doctrine excluait du champ des sujets dérivés, le bénéfice de la personnalité juridique internationale considérée alors

---

<sup>188</sup> Cf. C.I.J., *Rec.* 1949, p. 185.

<sup>189</sup> La reconnaissance des organisations est considérée par plusieurs auteurs comme un préalable à l'opposabilité de plein droit de sa personnalité juridique internationale. Cette étude fait quelque peu écho à cette opinion *contractualiste*. Mais il existe contre cette opinion, une vive contradiction. Fondée sur la théorie *existentialiste*, elle minimise l'intérêt de la reconnaissance préalable des organisations internationales et juge la controverse sans pertinence aucune. Cf. J. Verhoeven, *Droit international public, op. cit.*, pp. 215-217.

comme appartenant à la génétique des seuls États. Après 1949, la question franchit un nouveau palier. Elle aboutit à la reconnaissance, prétorienne pour certains, aux forceps pour d'autres, de la personnalité objective et opposable *erga omnes* au bénéfice des organisations internationales. L'Organisation des Nations Unies fut l'alibi ou le cheval de Troie au moyen duquel, portée principalement par son critère fonctionnel, la personnalité juridique internationale, dans ses nouvelles caractéristiques, fut élargie aux organisations internationales à vocation universelle. Cet aspect du *dictum* de 1949 ne fut pas trop discuté. Tel n'a cependant été le cas ni de l'objectivité proclamée de la personnalité, ni de son opposabilité *erga omnes* dont l'extension automatique aux organisations sous-régionales est apparue imprudente. Saisie *lato sensu*, encore et toujours, la portée de la notion méritait d'être nuancée et c'est à l'origine, l'un des objectifs de cette étude que de la brosser à grands traits. Dès lors, la généralisation qui fut tentée voire forcée de l'avis de 1949 à l'égard de l'ensemble des associations d'États s'est faite au mépris des particularismes aux traits pourtant saillants au sein des sujets dérivés du droit international.

C'est donc au vu de la nature diverse et variée des associations d'États elles-mêmes qu'il semble plus judicieux d'admettre que, si la possession par l'organisation internationale d'une personnalité juridique dans l'ordre international est sans conteste un élément de sa définition<sup>190</sup>, il convient néanmoins de préciser qu'elle ne saurait être répartie sans tenir compte de la propriété de chaque organisation et donc jamais suivant la même unité de mesure<sup>191</sup>. Selon qu'il s'agit d'une organisation internationale à vocation universelle, régionale ou sous-régionale, la personnalité juridique internationale diverge. Elle est *ipso jure*, non pas à contenu variable, mais bien à dimension variable et donc proportionnée à la sensibilité des fonctions de chaque organisation, à la représentativité naturelle de cette dernière et, à défaut, à son niveau de reconnaissance par les autres sujets du droit international.

Des quelques pistes explorées *supra*, deux conclusions peuvent être présentées. *Primo*, il est juridiquement insensé de contester la personnalité juridique internationale aux organisations interétatiques. Elle est une de ses principales caractéristiques, fréquemment reconnue de manière expresse et explicite. Pour autant, le silence des textes n'autorise pas à mettre en doute la possession d'une personnalité juridique internationale. Dans ce cas, celle-ci résulte implicitement mais nécessairement des besoins exprimés par les États originaires à l'occasion de la fondation de l'organisation. *Secundo*, malgré son implantation et sa consécration, la personnalité juridique internationale n'est pas uniforme. En recourant au langage des sciences dures, l'on dira, malgré son noyau incompressible de capacités, qu'elle est comparable au liquide qui prend la forme du récipient qui le contient.

---

<sup>190</sup> P. Daillier et A. Pellet, *op. cit.*, p. 593.

<sup>191</sup> *Ibid.*