



UNIVERSITY OF NIŠ

The scientific journal **FACTA UNIVERSITATIS**
Series Law and Politics Vol. 1, N°1, 1997, pp. 95-102
Editor of Series: Milan Petrović

Address: Univerzitetski Trg 2 YU - 18000 Niš, Tel: (018) 547-095, Fax: (018) 24-448

LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE INTERNATIONALE ET LA CAPACITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES UNIVERSELLES DE CONCLURE DES TRAITÉS

UDK 341.215.1: 347.155

Zoran Radivojević

Professeur agrégé à la Faculté de Droit à Niš

Résumé. *Il existe aujourd'hui un large consentement que les organisations internationales universelles, particulièrement les Nations Unies et les agences spécialisées, possèdent la personnalité internationale et la capacité de conclure des traités avec des États et avec d'autres organisations. Cependant, la qualité de la personnalité juridique internationale par elle-même ne signifie pas que les organisations internationales disposent de la capacité de conclure des traités, mais qu'il s'agit là de catégories indépendantes qui puisent leur source dans le droit international.*

Le fondement juridique de la capacité des organisations universelles de conclure des traités se résume en fin de compte à la reconnaissance contractuelle aux organisations de pouvoir conclure des traités internationaux. Cette reconnaissance est accordée par les États en forme de l'acte sur la création de l'organisation internationale et ceci non seulement par les règles qui prévoient directement la conclusion des traités, mais aussi de ceux par lesquelles on confie à l'organisation les fonctions dont l'exercice efficace sous-entend nécessairement la conclusion des contrats, même lorsqu'une telle autorisation n'est pas strictement citée.

Les mots clefs: *la personnalité juridique internationale, les organisations internationales, la capacité de conclure des traités.*

I. INTRODUCTION

Il existe aujourd'hui un large consentement que les organisations internationales, particulièrement les Nations Unies et les agences spécialisées, jouissent de personnalité juridique internationale. C'est après assez de temps et d'hésitations que ceci est devenu un point de vue dominant dans la doctrine et la pratique internationale.[1] Cependant, les polémiques sur les organisations internationales comme sujet du droit international ne sont pas encore closes. Mis à part les désaccords au sujet du contenu et du volume de leur personnalité aussi bien que certaines incertitudes terminologiques, nous ne nous arrêterons que sur la question qui est d'une importance préjudicielle pour le traitement des relations entre la personnalité internationale et la capacité de conclure des traités. Il s'agit des accès

Received December, 1995

différents suivis à l'occasion de la fixation de la personnalité des organisations internationales et de la définition des conséquences juridiques de ladite personnalité.

D'après l'avis d'un groupe d'auteurs (accès objectif ou déductif) le droit international général prescrit les conditions sous lesquelles une entité pourrait être considéré de sujet international.[2] Les partisans du second accès (accès inductif) lient la personnalité des organisations à la volonté de l'État membre exprimée dans l'acte constitutif.[3] Il n'existe non plus d'accord ni au sujet des conséquences juridiques sur la personnalité internationale une fois instaurée. Pour les partisans du soi-disant accès matériel la qualité de la personnalité de droit international implique des conséquences juridiques précises à l'égard des activités potentielles de l'organisation.[4] D'après l'avis tout à fait opposé (accès formel) du fait de la possession de la personnalité internationale ne proviennent *per se* les droits et les obligations spécifiques des organisations internationales.[5]

Suivant l'avis adopté auquel on donne la préférence, les auteurs définissent d'une façon différente la relation entre la personnalité des organisations internationales et leur capacité de conclure des traités. Ceux qui acceptent accès objectif, particulièrement matériel, voient dans la personnalité internationale la base juridique de la capacité des organisations de conclure des traités. C'est à cette base qu'on a fondé la doctrine sur la capacité de conclure de traités comme conséquence de la personnalité. Pour les partisans de accès inductif et formel la chose est bien contraire: si par l'acte constitutif l'organisation est explicitement ou implicitement autorisée de conclure des traités, par ce fait, il s'en suivit on lui a reconnu la qualité du sujet du droit international. Dans la texture de cette conception la capacité de conclure des traités figure comme preuve de la personnalité internationale. À la fin, il existe aussi un troisième courant doctrinaire qui nie aucun lien nécessaire entre la personnalité et la capacité de conclure des traités et les considère comme les catégories indépendantes.

II. LA CAPACITÉ DE CONCLURE DES TRAITÉS COMME CONSÉQUENCE DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE INTERNATIONALE

En partant du rapport le plus étroit existant entre la personnalité internationale et la capacité de conclure des traités un groupe d'auteurs considère que dans cette liaison il faut donner la priorité à la qualité de la personnalité du droit international. D'après cette conception le droit de conclure des traités n'est rien d'autre qu'une expression du fait que les organisations internationales jouissent de la personnalité internationale. Si une fois il a été instauré que certaine organisation a le statut du sujet du droit international, elle est alors *ipso facto* titulaire de la capacité de conclure des traités, car il serait illogique que celle-ci, en tant que participant des relations internationales, soit privée du droit de confirmer et d'exprimer sa personnalité par la conclusion des traités avec d'autres sujets. Les partisans de cette opinion considèrent donc la personnalité internationale comme ensemble ou comme fonds des attributs juridiques accordés d'avance, parmi lesquels figure toujours *jus contrahendi*.

La conception sur la personnalité comme source de la capacité des organisations internationales de conclure des traités est née entre les deux guerres mondiales. Elle a servi aux auteurs de ce temps comme la base théorique pour l'explication de l'activité de la Société des Nations, étant donné que le Pacte ne mentionne nul part la conclusion des

traités.[6] Ce point de vue n'a pas été rejeté ni dans la doctrine d'après guerre en dépit du fait qu'il n'y avait qu'un petit nombre d'organisations universelles, créés dans cette période, qui ne possédaient pas l'autorisation explicite de conclure au moins quelque sorte de traité quel qu'il soit. Cette conception était présente aussi au cours du travail de la Commission des Nations Unies du droit international et au cours de la codification des règles du droit de traités. La capacité de conclure des traités, lisons-nous dans le premier rapport du rapporteur spécial, Lauterpacht, est en même temps la conséquence de la personnalité internationale et en même temps la condition de l'accomplissement des fonctions de l'organisation internationale.[7] Dans le même sens s'était exprimé le nouveau-élu rapporteur, Fitzmaurice, en accentuant que l'attribut nécessaire de la personnalité internationale représente l'autorisation d'accéder directement ou indirectement en rapport (par les traités ou autrement) avec d'autres personnalités internationales.[8] Certains internationalistes contemporains se trouvent sur des positions semblables.[9]

La conception qui considère la capacité des organisations internationales universelles de conclure des traités comme la conséquence directe de la personnalité juridique internationale est soumise à de nombreuses critiques. Avant tout on lui reproche d'être intenable du point de vue théorique car elle part du concept aprioristique de la personnalité internationale. Dans la science juridique, disent-ils, la personnalité est avant tout un terme juridico-technique qui marque la capacité de quelque entité d'être titulaire des droits et des obligations internationales. Le nombre exacte et le contenu des droits et des obligations ne peut pas être connu d'avance, étant donné qu'il s'agit d'une capacité potentielle et qui ne préjuge pas question de leurs exercices effectifs.[10]

Il n'a non plus manqué de critiques liées à la nature juridique des organisations internationales elles-mêmes. Dans le droit international ce sont seulement les États, en tant que créations politiques souveraines, les sujets et les titulaires originaires de la capacité de conclure des traités. Les organisations internationales, par contre, ne possèdent pas cette qualité *ex iure proprio* mais l'acquièrent *ex consensu*, c'est à dire par la concordance des volontés des États et qui est exprimée dans leur acte constitutif.[11]

Contre l'émanation directe de la capacité de conclure des traités provenant de la personnalité internationale on souligne aussi le fait que ceci, en fin de compte, signifierait que toutes les organisations du caractère universel jouissent du même fonds des droits et des obligations.[12] Dans la pratique, cependant, chaque organisation est d'un caractère individuel, ce qui est le reflet des conditions spécifiques de sa création et de buts confiés par des États fondateurs. D'où de nombreuses variations des compétences des organisations universelles, y inclue leur capacité de conclure des traités.

III. LA CAPACITÉ DE CONCLURE DES TRAITÉS COMME PREUVE DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE INTERNATIONALE

Restant fidèle à l'attitude qu'entre catégories de la personnalité et celle de la capacité de conclure des traités existe le lien le plus étroit, certains auteurs s'efforcent de présenter leur relation à la lumière tout à fait différente. Or, au lieu d'affirmer à priori que chaque organisation internationale universelle en tant que sujet du droit international jouit du *ius tractatum* ils se déterminent pour accès inductif et à la base de la pratique

conventionnelle ils démontrent leur personnalité juridique internationale. Dans cette construction théorique la personnalité ne présente plus la base, elle est la conséquence du droit de conclure des traités.

L'importance décisive pour l'adoption de telle compréhension a eu l'avis consultatif dans l'affaire de la réparation du dommage subi au service des Nations Unies. Dans tous les exposés, qui à cette occasions avaient été faits devant la Cour internationale de justice, la capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités a été mentionnée comme preuve et comme condition fondamentale de sa personnalité juridique internationale. La Cour, elle-même, a abouti à la même conclusion: "La pratique, surtout au point de vue de la conclusion des conventions dont la partie contractuelle est l'ONU, confirme sa personnalité juridique internationale. Il est difficile d'imaginer de quelle manière ces conventions peuvent produire des effets sinon sur le plan international et entre parties possédant la personnalité internationale".[13]

Il est beaucoup plus difficile à nier le point de vue qui observe la capacité des organisations universelles de conclure des traités comme preuve de leur personnalité. La capacité de conclure des traités, il est vrai, n'est pas en état de constituer *per se* la personnalité, mais elle a été et elle est toujours une des manifestations la plus fondamentale et la plus caractéristique de caractère international de la personnalité. Méthodologiquement observé, il est aussi beaucoup plus juste de chercher les preuves en faveur de la personnalité dans la pratique des organisations du caractère universelles elles-mêmes, que de tirer, par la voie déductive, leur capacité de conclure des traités à la base de leur personnalité internationale construite *a priori*.

On reproche, cependant, à cette opinion de rester dans les limites de la négation de la personnalité internationale comme base de la capacité de conclure des traités. Par celle-ci on prouve uniquement que la capacité des organisations universelles de conclure des traités n'est pas fondée sur la personnalité, mais on ne donne pas la réponse à ce qui fait la source même de cette capacité. En remarquant ce défaut certains auteurs prennent la position éclectique et s'efforcent de synthétiser les conclusions des opinions citées auparavant. D'après eux, la liaison personnalité - capacité de conclure des traités n'est ni mécanique ni d'un sens, mais il s'agit des catégories qui sont en même temps la cause et la conséquence ou vice-versa. C'est ainsi qu'a été créé la conception de la double causalité au sein de laquelle la capacité des organisations internationales de conclure des traités figure aussi bien comme preuve que comme l'expression de leur personnalité juridique internationale.[14]

IV. LA CAPACITÉ DE CONCLURE DES TRAITÉS ET LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE INTERNATIONALE COMME CATÉGORIES INDÉPENDANTES

La réaction aux compréhensions intérieures dans la théorie contemporaine a fait naître le point de vue qui nie aucun lien nécessaire entre les notions de la capacité de conclure des traités et la personnalité internationale, ou bien il observe leur rapport comme résultat de la coïncidence *de facto* et non de la causalité. Nous trouvons le commencement de telles réflexions vers la fin des années cinquante et au début des années soixante où paraissent les premières monographies et dans lesquelles, d'une façon générale, on élabore la capacité de conclure des traités de la part de toutes ou de la plupart des

organisations universelles. Ainsi, J. W. Schneider dans le livre sous le titre caractéristique "La capacité des organisations internationales de conclure des traités" arrive à la conviction que la capacité des organisations de conclure des traités, de même que les États d'ailleurs, n'est pas basée sur la personnalité. Dans l'alternative si la personnalité internationale est la source de la capacité de conclure des traités ou c'est de cette capacité qu'on peut émaner la qualité de la personnalité internationale, il s'engage pour une option tout à fait nouvelle et dit: "Nous pensons que la capacité de conclure des traités est donnée aux organisations internationales par la force des règles du droit international général, que cette capacité est généralement applicable pour les organisation et qu'elle doit être reconnue de la part des États et d'autres organisations".[15] A la façon semblable H. Chiu s'efforce de prouver l'absence du lien indispensable entre la personnalité internationale et la capacité de conclure des traités. D'après son opinion, la capacité de conclure des traités est aujourd'hui donnée à la base des règles du droit coutumier international et c'est seulement cet approche et non la personnalité juridique internationale qui peut nous donner une explication satisfaisante des fondements de la capacité de conclure des traités.[16]

À la session du Centre des recherches de l'Académie de droit international de La Haye consacrée aux accords des organisations internationales, le théoricien canadien Hartmann représentait l'opinion de l'indépendance de la personnalité et la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Le raisonnement sur la liaison cause - conséquence entre ces catégories, affirmait-il, est inutile, semblable à l'effort de résoudre le dilemme archivieux sur le thème ce qui est plus âgé: la poule ou l'oeuf. La notion de la personnalité n'a pas *per se* de liaison directe avec la capacité de conclure des traités. Ceci amène à la conclusion que la preuve de la personnalité est tout à fait irrélèvente face à la capacité de conclure des traités et que cette capacité doit être définie à la base de l'acte constitutif de l'organisation internationale ou à la base du droit international général.[17]

V. CONCLUSION

Ce n'est pas par hasard que la capacité des organisations internationales du caractère universel du conclure des traités soit observée dans le cadre de la personnalité internationale. Ce sont d'abord les raisons du caractère traditionnel et concernent les États eux-mêmes. *Ius contrahendi* a été toujours considéré d'un élément important et le critère de la personnalité des États dans le droit international, et il l'est toujours. Sans droit de conclure des traités ils seraient privés de la possibilité de faire la communication juridique dans la communauté internationale et, par ce fait, privés de la capacité d'assumer les droits internationaux et les obligations internationales ayant l'origine conventionnelle.

D'une façon semblable on a aussi abordé le traitement de la personnalité internationale des organisations universelles. Les débats si les organisations sont les sujets du droit international étaient en bonne partie initiées par leur capacité de conclure des traités. En effet, la pratique de conclure des traités où les organisations internationales, exclusivement ou en commun avec les États, sont les parties, présentaient pour beaucoup d'auteurs le point de départ et la preuve majeure qu'il faut leur reconnaître la qualité de la personnalité internationale. De cette façon, la capacité de conclure des traités est devenue

un des éléments fondamentaux et un des plus importants de la seule notion de la personnalité des organisations internationales.

À la fin, c'est un fait reconnu que chez un nombre d'organisations la personnalité juridique internationale et la capacité de conclure des traités coexistent. Ici nous pensons avant tout aux Nations Unies et aux agences spécialisées dont la personnalité est aujourd'hui hors de chaque contestation, et elle est évidente *inter alia* dans la conclusion d'une suite d'accords internationaux. De ce point de vue, purement phénoménologique, il est difficile de contester le lien le plus étroit entre la personnalité et la capacité de conclure des traités.

Cependant, quand on veut, à la base de cela, prouver qu'il existe un lien causal impérieux entre ces catégories on peut facilement tomber dans le piège du *circulus vitiosus*. Les opinions que nous venons d'exposer démontrent clairement que certains auteurs ne réussissent pas à résister à la tentation de qualifier la personnalité comme la base juridique de la capacité de conclure des traités, quoi qu'ils aient auparavant tiré cette même personnalité juridique du droit des organisations de conclure des traités. Pour sortir de ce cercle vicieux la capacité des organisations internationales universelles de conclure des traités doit être observée *in concreto*. Celle-ci, 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 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 alors lorsque ce pouvoir n'est pas explicitement cité.

NOTICES

1. C'était encore à la Société des Nations qu'on reconnaissait un certain degré de la personnalité internationale. Ce n'est pas quelque disposition concrète du Pacte qui nous ramène à cette conclusion, mais les droits et obligations dont jouissait cette première organisation politique internationale dans le processus de son activité et à la base de certains accords. Au cours de la Conférence à San Francisco la délégation belge a proposé d'introduire à la Charte une sorte de disposition d'après laquelle "l'Organisation des Nations Unies dispose du statut international ainsi que les droits qui s'en suivent d'un tel statut". Quoique cette proposition ne fut pas acceptée, la personnalité internationale des Nations Unies peut être déduite du texte de la Charte pris globalement, particulièrement de ces règlements qui prévoient des privilèges et immunités ou autorisent l'organisation d'entreprendre des actions dans de différents domaines de la vie internationale. On peut dire la même chose pour les agences spécialisées, en dépit du fait que dans leurs statuts, à l'exemple de la Charte, la personnalité internationale ne soit pas réglée explicitement. Les preuves convaincantes que les organisations universelles sont des sujets du droit international nous sont offertes par le travail de la Commission du droit international à la codification des règles du droit des traités.

2. Là-dessus voir plus près: M. Rama-Montaldo, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, *British Yearbook of International Law*, 1970, pp. 111 -122;

- C. N. Okeke, *Contraversal Subjects of Contemporary International Law*, The Hague, 1974, pp. 183-185.
3. Dans ce sens: D. W. Bowet, *The Law of International Institutions*, London, 1970, pp. 303-304; I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1973, p. 520.
4. F. Seyersted, *Objective Personality of Intergovernmental Organizations*, *Indian Journal of International Law*, London, 1970, Vol. I, pp. 28-29.
5. I. Detter, *Law-Making by International Organizations*, Stockholm, 1965, p. 21; O'Connell, *International Law*, London, 1970, Vol. I, p. 109.
6. B. Akzin, *Les sujets de droit international*, *Revue de droit international*, 1929, p. 479; Schükling, Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*. Berlin, 1931, S. 103.
7. Doc. A/CN.4/63, *Yearbook of International Law Commission*, 1953, Vol. I, p. 171.
8. G. Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, *General Principles and Sources*, *British Yearbook of International Law*, 1953, p. 30.
9. Dans ce sens: D. W. Bowet, op. cit., p. 307; P. Reuter, *Les institutions internationales*, Paris, 1956, p. 232; Mc Rae, *Cooperation Agreements Concluded by International Organizations, Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties* (edited by K. Zemanek) Wien - New York, 1971, p. 162.
10. B. Kasmé, *La capacité de l'Organisation de Nations Unies de conclure des traités*, Paris, 1960, p. 31. Dans le même sens: R. J. Dupuy, *L'application de règles du droit international général de traités aux accords conclus par les Organisations internationales*, *Rapport provisoire et projet d'articles*, Institut de Droit International, Genève, 1972, p. 40.
11. L. N. Maslarova, *Pravno osnovanie na dogovornata pravosobnost ne meždunarodnite organizacii (la base juridique de la capacité des organisations internationales de conclure des traités)*, *Pravna misl*, 1976, p. 46.
12. B. Kasmé, op. cit., p. 25.
13. Cour internationale de justice, *Recueil*. 1949, pp. 174 et 179. Dans le même sens sont entonnées les attitudes d'un nombre considérables d'auteurs. Voir: G. Weissberg, *The International Status of the United Nations*, London, 1961, p. 37; B. Kasmé, op. Cit., p. 30; R. Sonnenfeld, *International Organizations as Parties to Treaties*, *Polish Yearbook of International Law*, 1981 - 1982, p. 181.
14. J. Carroz, Y. Probst, *Personnalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'ONU et des institutions spécialisées*, Paris, 1953, pp.86 - 87; K. Zemanek, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen*, Wien, 1957, S. 30; Y. Souliotis, *Les dispositions constitutionnelles des traités créant les Organisations internationales relatives au pouvoir de conclure des traités*, *Revue hellénique de droit international*, 1972, p. 49.
15. J. W. Schneider, *Treaty - Making Power of International Organizations*, Genève, 1959, p.135.
16. H. Chiu, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded*, The Hague, 1966, pp. 33-34.
17. G. Hartmann, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties* (edited by K. Zemanek), Wien - New York, 1971, p. 140.

**MEĐUNARODNOPRAVNI SUBJEKTIVITET I UGOVORNA SPOSOBNOST
UNIVERZALNIH MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA****Zoran Radivojević**

Danas postoji široka saglasnost da univerzalne međunarodne organizacije, posebno Ujedinjene nacije i specijalizovane agencije, poseduju međunarodnopravni subjektivitet i sposobnost da zaključuju ugovore sa državama i drugim organizacijama. Međutim, svojstvo subjekta međunarodnog prava samo po sebi ne znači da univerzalne organizacije imaju ugovornu sposobnost, već se radi o nezavisnim kategorijama koje svoj izvor imaju u međunarodnom pravu.

Pravni osnov ugovorne sposobnosti univerzalnih organizacija svodi se u krajnjoj liniji na ugovorno priznanje ovlašćenja za zaključenje međunarodnih ugovora. Države ovo priznanje daju u formi akta o osnivanju međunarodne organizacije i to ne samo putem odredaba koje neposredno predviđaju zaključenje ugovora, već i onih kojima se organizaciji poveravaju funkcije čije uspešno vođenje nužno podrazumeva sklapanje ugovora i kada takvo ovlašćenje nije izričito navedeno.

Ključne reči: *Međunarodnopravni subjektivitet, međunarodne organizacije, ugovorna sposobnost.*