

**REFLEXIONS**  
**SUR LA PERSONNALITE INTERNATIONALE**  
**DES ORGANISATIONS REGIONALES**

PAR

DOUC Rasy

*Professeur associé à l'Université d'Amiens*

Que l'étude de tout droit commence par l'examen de ses sujets, il semble qu'il n'y ait là que pure banalité ; mais affirmer qu'« il ne peut pas y avoir sur la terre des titulaires de droits autres que les hommes »<sup>1</sup>, c'est s'engager dans un jugement aventureux. L'exclusivisme n'est pas dans la nature des choses.

Mais l'esprit en quête du concret, considère que le droit est une invention de l'homme, qu'il est fait pour lui, pour ses fins particulières et pour nul autre. Il est donc normal et logique qu'il soit en fin de compte le centre de l'univers juridique. Dès lors la personne morale (collectivité locale, société, association...) ne serait que pure fiction. Selon le célèbre mot de Jèze, personne n'a diné avec la personne morale. Les auteurs opposent alors les « personnes réelles »<sup>2</sup>, êtres de chair et de sang aux « personnes fictives » qui sont l'œuvre des individus et dont le comportement et la vie même ne dépendent que de leurs auteurs. La dépendance et la précarité empêcheraient la personne morale d'être une personne réelle.

Sans prétendre mettre un terme à cette controverse devenue classique à force de répétition entre la réalité et la fiction de la personne morale,

---

1. Planiol : *Traité élémentaire de Droit civil*, tome 1, 5<sup>e</sup> édition, p. 990.

2. *Op. cit.*, p. 989.

il nous a paru utile de préciser la notion même de personne ou de personnalité.

Valéry a eu raison d'observer que « les mots de grande importance, ceux qui traduisent les notions fondamentales de la vie sociale, sont en général des symboles vagues, imprécis et indéterminés »<sup>3</sup>. Qualifier un être de personne, c'est déjà ipso facto, consentir à lui reconnaître certains attributs : les attributs de la personnalité. L'être de chair et de sang que nous sommes, n'a pas toujours bénéficié de la qualité de personne. Le droit romain considère que l'esclave est un « res », une chose. L'Ancien Droit ne donne au serf qu'un statut précaire lié à la terre<sup>4</sup>. En proclamant que (Art. 1.) : « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits », la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, fait de tout être humain une personne. L'on pourrait certes objecter qu'il ne s'agit-là que de la reconnaissance d'une vocation préexistante de tout individu à être titulaire de droits ; dans le domaine des idées, de la théorie du Droit naturel, on aurait raison. Mais ceci ne nous empêche pas de constater que dans la réalité des faits, cette Déclaration est constitutive de droits puisqu'elle bouleverse un état de fait et de droit existant en unifiant la condition des personnes et en supprimant les inégalités juridiques. Désormais, il est admis que tout être humain est une personne ; ce bénéfice est même étendu *mutatis mutandis* à l'enfant simplement conçu. Cette conception est tellement entrée dans nos mœurs que nous oublions jusqu'à son origine historique, pensant qu'il ne peut en être autrement depuis le premier jour de la création. Il nous est même arrivé de généraliser notre croyance à tous les hommes de la terre : « Tout être humain possède *ipso facto* les attributs de la personnalité », telle est la vérité ou plutôt notre vérité. Etre humain et personnalité sont inséparables. Ils sont si inséparables que l'on ne conçoit pas que la personnalité puisse être attribuée à un autre être sans encourir le reproche de manier une fiction pure et simple.

Cependant, il existe à cette commune croyance une commune exception ; et elle est de taille, puisque personne ne conteste à l'Etat sa personnalité. L'Etat est censé posséder le pouvoir nécessaire et suffisant pour commander à l'intérieur de ses frontières et pour passer, à l'extérieur, des actes relatifs à ses intérêts<sup>5</sup>, ou à ceux de ses ressortissants. Personne en vérité n'a diné avec l'Etat ; mais tous dans les limites de son territoire, sont tenus par ses lois. Ainsi, contrairement à la littérature juridique classique<sup>6</sup>, il y a au moins deux ordres de personnes qui soient unanimement reconnues : la personne physique et l'Etat. Mais la reconnais-

3. Cité par Charles Rousseau, *Droit international public*, tome 2, Sirey, 1974, pp. 13-14.

4. Il n'était en quelque sorte qu'un instrument de la mise en valeur de la terre.

5. Et même pour faire triompher sa politique par la force. Sauf renonciation expresse la compétence de la guerre appartient à l'Etat.

6. « ...il n'y a pas deux ordres de personnes, il n'y en a qu'un, et la loi ne statue jamais que pour les hommes, pour leurs libertés, pour leurs biens... », Planiol, *op. cit.*, p. 989.

sance de l'Etat est tellement imprégnée dans les fibres mêmes de la pensée humaine qu'elle est passée inaperçue<sup>7</sup>. L'incarnation de l'Etat en la personne de son chef (Roi, Empereur) telle que nous a légué la tradition<sup>8</sup>, n'est pas faite pour nous inciter à prendre conscience de la personnalité de l'Etat. Puisque l'Etat c'est le Roi, l'Etat ne peut avoir d'autre volonté que celle du Roi. Dès lors, la proposition inverse : « le Roi c'est aussi l'Etat », est rejetée sans réserve ni réflexion. Il serait peut-être plus juste de dire qu'on n'en aurait même pas l'idée. Pourtant, on admettait et continue encore d'admettre certaines « raisons d'Etat » indépendantes des raisons des gouvernants, qui néanmoins s'imposent à ces derniers comme un impératif catégorique. S'il en est ainsi, c'est que l'Etat, être immatériel d'invention humaine, est une réalité vivante dont la volonté ne se réduit pas simplement à celle des gouvernants. Bien mieux, l'Etat est non seulement une personne, mais encore le Souverain à l'intérieur de son territoire. A l'extérieur, il doit être traité comme un Souverain parmi d'autres Souverains. Ce qui nous intéresse ici est de savoir si l'Etat peut créer ou reconnaître d'autres personnes de droit interne ou de droit international.

\*  
\*\*

## I. — DANS LE DROIT INTERNE

La question n'a été perçue dans le Droit Romain et dans l'Ancien Droit que sous l'angle de la possession des biens. Il s'agissait de trouver un procédé permettant de gérer un patrimoine. Au lieu d'utiliser le mot « persona » les jurisconsultes romains se servaient de l'expression « collegium corpus, universitas ». L'Ancien Droit parlait de « communautés » ou de « corps », ou des « êtres intellectuels qui, à l'instar des personnes, pouvaient acquérir, aliéner, contracter et plaider ». En somme, le Droit existant à chaque époque conférait des capacités à des « personnalités abstraites, des communautés »<sup>9</sup> pour des objectifs strictement limités. Il s'agit alors de personnes dont l'existence repose sur des fonctions reconnues par le Prince.

A l'heure actuelle, il est admis que l'Etat souverain peut créer des organes ou des services dotés de la personnalité juridique s'il estime opportun de procéder ainsi. Il peut également reconnaître la personnalité morale à des groupements créés par l'initiative privée, s'il juge la fin poursuivie conforme à l'intérêt général, ou digne de protection. Au niveau du droit positif, le fait est constant. Les réticences ne se manifestent que sur le plan sociologique. S'agissant des personnes créées par l'Etat lui-

7. Tout comme Monsieur Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir.

8. Tradition de l'absolutisme monarchique illustrée par ce mot de Louis XIV : « L'Etat, c'est moi ».

9. Planiol, *op. cit.*, p. 986.

même, il est à craindre que celles-ci n'échappent à son contrôle et ne rééditent le drame de l'apprenti sorcier qui ne peut plus maîtriser sa créature. Dans cette autonomie qui leur est laissée, ces personnes pourraient outrepasser leurs attributions et engendrer des préjudices à la charge de l'État et finalement à celle des contribuables. S'agissant des personnes créées par l'initiative privée et reconnues par l'État, on peut redouter que des intérêts privés ne disposent de forces supplémentaires pour accomplir leur dessein sans en assumer une responsabilité correspondante. Ce qui pourrait bouleverser l'équilibre de la société ou dénaturer le principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

En tout état de cause, la venue au monde de nouvelles personnalités aux statuts différents selon leurs spécificités pourrait compliquer singulièrement les relations entre l'État et ses ressortissants. Cette répugnance serait sans doute à la base de cette propension irrationnelle à rejeter dans l'océan de la fiction toute personne autre que l'État et l'individu. Toutefois les réalités de la vie sociale et économique conduisent souvent les individus à grouper leur industrie ou leurs biens afin de les faire fructifier ; et le législateur lui-même n'est pas resté insensible à cette aspiration légitime. Des groupements ont été envisagés, les uns dotés de la personnalité morale, d'autres dépourvus de toute personnalité.

Les sociétés dotées de la personnalité morale et soumises à la formalité de l'immatriculation peuvent exercer normalement leurs activités à l'égard de leurs associés et des tiers tandis que les groupements dépourvus de cette personnalité sont en butte à des difficultés inextricables. Pourtant dans son libéralisme impénitent le législateur français tente de réglementer ces coalitions d'intérêts qui apparaissent dans la littérature juridique sous le nom d'indivision, de société en participation ostensible, de société en participation occulte, de société créée de fait etc., autant de catégories dont la caractéristique essentielle commune est le non-être (voir notamment la Loi du 4 janvier 1978 et les articles 1871 et ss. du Code civil)<sup>10</sup>. Traiter avec des non-êtres, dont le patrimoine reste pour le tiers incertain<sup>11</sup>, ainsi d'ailleurs que les pouvoirs des gérants, c'est s'engager dans une aventure grosse d'incertitude. C'est pour parer à cet inconvénient que le législateur est intervenu pour appliquer certaines règles du droit des sociétés (Lois des 31-12-76 et 4-1-78). Dans ces conditions certains groupements présentent des traits de la personnalité morale, tout en étant pas des personnes morales à part entière. Ainsi, par une sorte de logique interne, l'État est amené très tôt à créer ou à reconnaître des personnalités autres que celles des individus. Dans l'ordre international, qu'en est-il ?

\*  
\*\*

10. La complication est telle que Temple dans *Les sociétés de fait* (L.G.D.J., 1975) propose de reconnaître aux sociétés créées de fait une personnalité morale « larvée »...

11. Sauf convention expresse; ce qui est rare dans la pratique.

## II. — SUR LE PLAN INTERNATIONAL

L'Etat qui, très tôt, se démarque de la personne du souverain tout en s'emparant des attributs de ce dernier, se montre d'abord réticent dans la reconnaissance d'entités politiques étrangères. Pendant des siècles tout étranger était réputé barbare, un barbare contre lequel il fallait lutter jusqu'à la victoire. Si la lutte est incertaine, on peut vouloir conclure un armistice et même un traité de paix ; mais une paix qui ne serait que « la continuation de la guerre par d'autres moyens ». Il va de soi qu'une paix conclue dans ces conditions est entachée de précarité. Mais cet état de non-guerre peut durer aussi longtemps que l'un des deux adversaires n'est pas arrivé à rompre l'équilibre des forces à son avantage. Dès lors, chacun calcule soigneusement les moyens dont il dispose et, en cas de besoin, se ligue avec d'autres puissances afin de rétablir l'équilibre à son profit. Toutefois l'apparition dans la politique des Etats d'autres priorités (développement économique et social notamment) pourrait les empêcher de miser exclusivement sur une course sans issue à la puissance militaire et les inciter à accepter le statu quo : chaque Etat se contentant d'exercer sa souveraineté à l'intérieur de ses frontières et de reconnaître à d'autres l'exercice des mêmes droits dans les mêmes conditions. Cette acceptation mutuelle porte en elle-même le germe d'une institutionnalisation des relations internationales et par voie de conséquence, celle d'une société inter-étatique.

Si dans l'ordre interne, la réalité, la genèse ou la nature du contrat social peuvent être l'objet de discussions sans fin entre théoriciens (Hobbes, J.-J. Rousseau, Locke...), il n'est pas douteux que les institutions internationales prennent principalement leur source dans la convention. Les Etats, respectivement souverains dans leur domaine, élaborent des traités auxquels ils se soumettent de leur plein gré. Si « le propre de la souveraineté est d'imposer sans contrepartie », rien n'empêche l'Etat souverain de s'imposer à lui-même des règles de conduite là où il le juge utile. Cela est déjà vrai dans le droit interne avec l'admission (maintenant acquise) de la responsabilité de la Puissance publique. Cela l'est encore et, à plus forte raison, dans le droit international, là où l'Etat se présente inter pares ou selon l'article 2 § 1 de la Charte de l'ONU, sous le régime de l'égalité souveraine. Si tous les traités obligent leurs signataires, tous n'ont pas la même valeur normative. Certains ne constituent que des arrangements de caractère spécifique et de portée limitée, d'autres édictent des règles générales de portée étendue : des traités-principes en quelque sorte. La littérature juridique n'est pas très stricte dans la dénomination des accords entre Etats. Elle les appelle indifféremment traité, convention, Acte, Acte final, pacte, charte, protocole etc. La convention de Vienne du 23 mai 1969 fait du traité, le terme générique désignant tout « accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le Droit international ». Mais aucune place particulière n'est réservée

aux traités portant création d'institutions internationales. Pourtant, du point de vue de la Société internationale, ce sont eux les plus importants ; ce sont eux qui fondent les institutions dont toute société a besoin. Et il n'est pas de société sans institution. Certes, le concept même de société internationale est récusé par d'éminents auteurs. Georges Burdeau le considère comme une fiction (*Traité de Science politique*, LGDJ 1966, pp. 361-400) car selon lui, il ne peut y avoir de société que là où il existe une « idée de droit » commune. Or, en l'état actuel du monde, cette communauté d'idée n'est pas acquise. Dans le même ordre d'idée Raymond Aron qualifie la société internationale de « société a-sociale » (in « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales », RFSP, oct. 1967). Ce sont là, à n'en pas douter, des objections dirimantes ; mais contrairement aux apparences, elles ne sont pas définitives. Dans la vie internationale rien d'ailleurs n'est définitif. Il ne convient peut-être pas de donner au mot Société internationale un sens absolu, défini une fois pour toutes. Dans la mesure où cette société en est encore à ses balbutiements, se cherche, parfois se fait (partiellement) ou se défait, on ne peut l'accepter sans réserve, ni la récuser complètement. Il convient dès lors (à notre sens) de ne prendre position qu'après examen minutieux de la situation réelle.

Quand on parle de société, l'on se réfère inmanquablement à la société nationale qui en raison de sa proximité, nous est familière ; elle nous est peut-être trop familière pour que nous puissions en déceler les vices qui feraient douter de sa qualité. Nous nous faisons d'elle une image idéalisée d'un groupement civilisé ordonné où tout est régi par le droit. Les théoriciens de l'Etat nous expliquent même que cet état provient d'un pacte initial : le contrat social ou contrat de société en vertu duquel les individus remettent leurs droits et libertés entre les mains d'un être suprême désigné pour être le garant de l'ordre et du droit dans la future société. Que cette explication causale soit matériellement établie ou non <sup>12</sup>, l'essentiel est qu'elle puisse servir à justifier les pouvoirs de l'Etat et, éventuellement (pour Locke) à justifier la résistance des citoyens face aux abus du Pouvoir central. Pour douteuse qu'elle soit (quant à la vérité historique), cette théorie du contrat social est acceptée par la généralité des hommes. Nous l'acceptons parce qu'elle correspond à l'idée que nous nous faisons de nous-mêmes <sup>13</sup> : nous sommes censés être nés libres et égaux, nous ne nous soumettons aux ordres de l'Etat que par l'effet de notre volonté initialement exprimée dans un contrat particulier : le contrat de société ; contrat révocable pour les uns, irrévocables pour les autres, mais contrat total qui ne souffre d'aucune exception, ni dans les domaines

---

12. Pour séduisant qu'il soit, le contrat social n'est pas historiquement établi pour la plupart des sociétés, à moins que le silence des gouvernés ne soit interprété comme l'acceptation tacite d'un tel contrat ; auquel cas la porte est ouverte à toutes les présomptions.

13. A vrai dire, nous n'avons pas d'autre choix ; car l'autre branche de l'alternative ferait de nous des sujets soumis aux décrets de la Providence et à l'application arbitraire du droit divin.

qu'il prétend régir, ni dans son champ d'application à l'égard des individus

Or dans le domaine international, pareil contrat n'existe pas. Par contre une foule d'accords essaient de réglementer tel ou tel aspect de la vie internationale.

— Certains, qui ne possèdent qu'une valeur contingente relative à une situation particulière, peuvent être assimilés aux contrats de droit privé (conclus soit entre particuliers, soit entre personnes publiques sous l'égide du droit privé). C'est le type le plus courant : les Etats réglant leur différend par voie conventionnelle, chacun se présentant au nom de leurs intérêts particuliers respectifs. Les conventions ainsi élaborées sont dites bi ou multilatérales, chacun des co-contractants restant sur leur position, leur côté respectif.

— D'autres ne se contentent pas de donner naissance à des droits et obligations réciproques et complémentaires (des convictions synallagmatiques). Ils créent à la charge ou au bénéfice de tous leurs signataires des droits et obligations identiques. En les adoptant, les Etats désirent établir une éthique commune ou pour reprendre l'expression de Georges Burdeau une « idée de droit » commune. Ce faisant, ils manifestent une seule et même volonté, se retrouvent dans une même position, d'un même côté et apposent leur signature sur un acte unilatéral. Cet acte, malgré la diversité de leurs auteurs possède apparemment toutes les caractéristiques de la loi. La doctrine distingue les traités-lois des autres traités simplement circonstanciels. Mais la plupart des auteurs répugnent à reconnaître en eux des actes unilatéraux. Cette attitude s'explique mais ne se justifie pas.

Certes la pratique diplomatique montre que les Etats ne se débarrassent jamais entièrement de leurs préoccupations particularistes même lorsqu'ils adoptent des traités-lois. Ils resteraient toujours sur leurs positions respectives. Comme d'autres conventions, les traités-lois seraient aussi multilatéraux. On ne saurait assimiler ces derniers aux lois internes votées par le Parlement. Car en votant les lois, les députés se prononcent au nom de la souveraineté nationale ; ils se retrouvent tous, malgré leurs préoccupations ou arrière-pensées ou manifestations de volonté, d'un seul et même côté. Ce raisonnement n'est pas dépourvu de points faibles. La pratique parlementaire montre qu'en votant les lois, les députés ne se placent pas toujours dans une seule et même position. Des tractations en vue de réunir la majorité requise ne sont pas toujours guidées par l'intérêt général. Des pressions peuvent s'exercer sur les parlementaires, ou entre eux, qui n'ont qu'un lointain rapport avec le bien public. Ces tractations, ces jeux de pression, rappellent à n'en pas douter, les négociations internationales. Pourtant la loi est toujours réputée acte unilatéral, tandis que le traité-loi se débarrasse difficilement de sa présomption de multilatéralisme. Lorsque le Président des Etats-Unis, F.D. Roosevelt et le Premier Ministre britannique W. Churchill signent la Charte de l'Atlantique le 14 août 1941, et proclament des principes universellement applicables au monde de l'après-guerre (y compris à eux-

mêmes), ils ne peuvent bien entendu se prévaloir d'une quelconque Société internationale dont ils seraient les mandataires, mais leurs volontés sont si identiques, qu'on serait mal venu à contester le caractère unilatéral de leur œuvre. Par contre lorsque, dans le dessein de réorganiser l'Europe post-napoléonienne, les puissances victorieuses de la France signèrent l'Acte de Vienne de 1815, elles prirent le soin d'invoquer « La Très Sainte et Indivisible Trinité » au nom de laquelle elles prétendaient disposer des peuples et des nations. Cette divine référence n'empêche nullement l'Acte de Vienne d'être multilatéral ; car il n'est réalisé qu'après de laborieuses négociations où les positions des partenaires restent distinctes les unes des autres. Ces deux exemples montrent que, faute d'un principe fondamental analogue à la souveraineté nationale en droit interne, le critère des actes internationaux unilatéraux ou multilatéraux doit être recherché au fond et non dans la forme. Ce qui n'est pas toujours aisé. Pour cette raison et pour bien d'autres<sup>14</sup>, on ne peut assimiler purement et simplement les traités-lois aux lois nationales. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait pouvoir créer des entités qui — sans être nécessairement supranationales — soient capables de jouer le rôle de catalyseur des États concernés et sur le fondement desquelles peuvent être édictées des règles juridiques.

En l'état actuel de notre monde, de telles entités n'existent que pour des groupes limités d'États dont les affinités et la proximité territoriales les rapprochent d'une façon permanente. L'expérience des organisations régionales est à cet égard intéressante.

Mais qu'est-ce qu'une organisation régionale ? Est-ce une catégorie juridique originale, distincte d'autres groupements ? La seule expression : organisation, n'est en elle-même pas assez « parlante ». Le XX<sup>e</sup> siècle (et plus particulièrement sa seconde moitié) serait l'ère des organisations. Organisation des Nations-Unies, Organisation des États Américains, Organisation de l'Unité Africaine, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Organisation Internationale du Travail, Organisation Mondiale de la Santé, Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole, etc., une inflation d'organisations toutes différentes les unes des autres. Le qualificatif « régional » donne une indication sur l'espace géographique concerné et laisse présager une forme de collaboration plus intime et plus étroite<sup>15</sup>. Mieux que tout autre, l'organisation régionale serait, selon toutes apparences, plus apte à jouer le rôle de catalyseur des activités des États qu'elle rassemble.

Sociologiquement, l'organisation régionale constitue un système partiel, un sous-ensemble du système mondial. En d'autres termes, ce serait une société internationale partielle. Le traité qui la constitue peut être regardé comme un traité institutionnel particulier limité à ses membres.

14. L'une de ces raisons réside dans le fait qu'étant l'œuvre commune d'États souverains qui ne s'estiment guère engagés irréversiblement, le traité-loi est, en tout état de cause, plus fragile que la loi interne.

15. Réserve faite, bien entendu, des cas où cette collaboration est plus ou moins forcée.

Un tel traité pose à la fois des principes (institutions-règles) et organise une structure (institutions-organes). Si l'on y trouve quelques analogies avec le « contrat social » de l'ordre juridique interne des Etats, toute assimilation hâtive serait aventureuse. Quand bien même certains traités organiseraient l'intégration des Etats et ne mentionneraient nullement la possibilité pour ces derniers de s'en retirer (notamment les traités instituant les communautés), il n'en demeure pas moins constant que leurs membres ne s'estiment nullement dépossédés de leur faculté de se dédire<sup>16</sup> ou de renégocier les termes de leur adhésion<sup>17</sup>. Finalement, malgré l'ingéniosité de ses constituants, l'organisation régionale ne peut avoir une personnalité aussi indiscutable que celle des Etats qui la composent. Ceux-ci ne se privent pas dans la pratique de la malmener et même de la mettre en échec. Cependant l'organisation n'est pas non plus dépourvue de moyens de défense. Elle peut aménager les conditions de sa propre survie en jouant sur les opinions publiques<sup>18</sup> des pays membres ou en adaptant ses méthodes ou sa structure à la nouvelle conjoncture<sup>19</sup>.

Mais parler d'action et de réaction, c'est déjà postuler l'existence d'acteurs internationaux véritables. Ne dit-on pas que, créées de toutes pièces par les Etats, les organisations régionales ne sont pas des acteurs autonomes et que parler de leurs agissements, équivaudrait à parler des activités collectives des Etats membres. Nous retrouvons ici le débat classique sur la réalité ou la fiction d'une personnalité juridique créée par des personnes relevant d'un statut juridique indiscutable. Autrement dit, des personnes certaines peuvent-elles en se groupant donner naissance à des personnes aussi certaines aussi réelles qu'elles-mêmes ? A quelles conditions peuvent-elles le faire ?

L'Etat, malgré son caractère immatériel, est admis comme une réalité au même titre que (et même à un titre supérieur à) la personne physique. Pour paraphraser Gaston Jèze, personne n'a diné avec l'Etat. Nos cinq sens n'arrivent pas à l'appréhender. Nous ne connaissons que ses représentants, ses agents, ses sujets, son domaine territorial, son ordre juridique. Pourtant personne ne songe à remettre en cause la personnalité de l'Etat. Est-il dès lors légitime de conclure — par analogie — qu'à une organisation internationale qui possède sensiblement les mêmes attributs que l'Etat, on doit reconnaître une certaine personnalité internationale ?

---

16. Pour certains, ce serait là le propre de la souveraineté.

17. La pratique anglaise au sein de la Communauté européenne en est le témoignage.

18. Mais ne peuvent jouer sur les opinions publiques que des organisations réunissant des Etats démocratiques. Celles-ci envisagent habituellement parmi leurs organes des assemblées parlementaires ou d'origine parlementaire. Témoins le Conseil de l'Europe, les Communautés européennes. Là où le texte constitutif n'en prévoit pas la création, la pratique se charge de le compléter. Témoins les structures informelles de l'OTAN : l'Assemblée, l'Eurogroupe.

19. La pratique des résolutions statutaires permet aux organisations régionales de modifier leur structure et leur fonctionnement sans toucher au texte constitutif initial et par suite d'évoluer d'une façon permanente.

## A. — L'INCARNATION DES ORGANISATIONS REGIONALES

S'agissant d'une organisation composée de plusieurs Etats, le représentant attitré ne peut être qu'un corps collégial : une assemblée, un conseil, un comité... Ce corps prend des décisions, résolutions ou recommandations au nom de l'organisation tout entière et tranche en dernier ressort toutes questions qui lui sont soumises. C'est l'organe suprême. Cet organe est composé des délégués des Etats membres qui délibèrent et votent selon la procédure en vigueur. Ces délégués sont-ils censés agir au nom des Etats membres ou au nom de l'organe international ? Certes, ils sont respectivement des hommes-liges des Etats qui les nomment ; et à travers eux, ceux-ci sont censés agir en tant que membres de l'organisation. Mais, ils sont des éléments constitutifs de l'organe auquel ils sont affectés. C'est en cette qualité qu'ils délibèrent et votent<sup>20</sup>. Il en résulte alors que les résultats de leurs travaux (incarnés par le vote d'un texte) sont censés appartenir à l'organe international et non aux Etats qui le composent. Ce qui correspond au but recherché.

Cela n'est pas contestable. Mais ce qui sème quelque peu le doute dans les esprits, provient de l'adoption par l'organisation des règles qui relèvent de la simple conférence diplomatique. Si le texte constitutif exige que toute décision de l'organe doit être prise à l'unanimité, alors chaque Etat membre est censé appliquer une décision prise de concert certes, mais qui est la sienne propre par cela même qu'il l'approuve. L'organisation internationale n'apparaîtrait alors que comme un lieu de rassemblement permettant aux Etats membres d'accorder leurs volontés. Sa personnalité n'apparaîtrait pas clairement<sup>21</sup>. Tout se passerait alors comme si au niveau de la résolution ou décision finale, l'organisation n'existait pas. Cela est encore plus explicite, lorsque le texte en vigueur dispose que toute décision adoptée par un certain nombre de membres reste valable entre ces derniers, mais n'engage pas ceux qui ne l'ont pas approuvée. Une telle disposition ne fait que reprendre le droit international général où les Etats sont réputés égaux, souverains et indépendants les uns des autres, aucune coopération régionale n'étant en vue<sup>22</sup>.

Certes, l'organe suprême qui agit au nom de l'organisation n'est jamais tout à fait indépendant des Etats qui la compose. Mais il n'en est pas

20. S'ils se trompent, ils ne peuvent se dédire que dans la mesure théorique où les textes le permettent. Et il n'est pas d'exemple où un texte constitutif ou un règlement intérieur permette à un délégué de revenir sur sa décision une fois la résolution finale acquise.

21. Toutefois si l'organisation peut prendre l'initiative de provoquer des études en vue de les soumettre aux Etats membres, sa personnalité transparait au stade de la simple préparation. Personnalité assez dérisoire !

22. La pratique du Comecon préfère s'en tenir à un terme assez évasif : la session pour désigner une réunion « des délégations de tous les pays membres » se tenant à tour de rôle dans chacune des capitales des Etats membres et aux frais du gouvernement hôte. La session est l'organe suprême de l'organisation. Dans ces conditions, le Comecon ne peut avoir qu'une personnalité assez pâle. La controverse entre H. de Fiumel et R. Pinto sur l'existence ou l'inexistence de la personnalité internationale du Comecon gagnerait à être relativisée.

purement et simplement un mandataire inconditionnel dépourvu de toute originalité. La délégation de chaque Etat en son sein, est tenue de se conformer à l'ordre juridique propre à l'organisation. Or cet ordre juridique peut résulter aussi bien du texte constitutif initial que des résolutions statutaires, du règlement intérieur que de la pratique, et même le cas échéant d'un avis ou d'un arrêt d'un organe juridictionnel : un ensemble de normes qui échappe — ne serait-ce que partiellement — à la détermination des Etats. Le représentant de la France au comité des ministres du Conseil de l'Europe ne se trouve pas dans la même position que celui qui siège dans une conférence diplomatique. La France en sa capacité de membre du Conseil de l'Europe n'est pas exactement celle qui participe, par exemple, à la conférence sur le droit de la mer. L'ordre juridique de l'organisation régionale s'impose à tous ses membres<sup>23</sup>. La dépendance de l'organisation à l'égard des Etats participants n'est jamais à sens unique<sup>24</sup>. Le règlement intérieur et plus particulièrement le vote majoritaire limitent la liberté de ceux-ci. C'est le poids de la contrainte exercée sur les Etats membres qui donne la mesure de la personnalité de l'organisation régionale.

## B. — LA REPRESENTATION DES ETATS AUPRES DES ORGANISATIONS REGIONALES

Cette personnalité se manifeste encore par la pratique de l'agrément des représentants permanents des Etats-membres par les organisations régionales. Certes à la différence des ambassadeurs, les représentants permanents des Etats membres auprès d'une organisation régionale n'ont pas besoin d'être agréés personnellement par celle-ci : mais le seul fait qu'ils n'entrent en fonction qu'après présentation d'une lettre de créance à l'autorité permanente de l'organisation (en principe le secrétaire général) montre que l'organisation n'est pas purement et simplement une fiction et qu'elle possède au moins une personnalité régionale. Celle-ci sera extra-régionale ou internationale, si des Etats tiers accréditent auprès d'elle leurs représentants ou observateurs. Son rayonnement varie en fonction du nombre d'Etats qui la reconnaissent par le moyen de cette procédure (ou par d'autres moyens). Il va de soi que dans la situation actuelle de la vie internationale, aucune organisation régionale ne peut s'attendre à être reconnue universellement. Mais la dimension de la personnalité internationale d'une telle institution se mesure à la fréquence de sa reconnaissance par les Etats étrangers. La même conclusion prévaut

---

23. Sur le plan national, nous assistons à un phénomène analogue que Mirabeau a su expliciter dans une lettre adressée au Roi : « Un Jacobin Ministre ne sera pas un Ministre jacobin. » Le poids ou la pression d'une personnalité extérieure, celle de l'Etat modifiera son comportement.

24. S'il en était autrement, l'on serait dans le cas d'une conférence purement diplomatique.

pour la personnalité effective des Etats. Plus un Etat est reconnu par d'autres Etats, plus sa personnalité grandit.

### C. — LES AGENTS ET LES MOYENS DE L'ORGANISATION REGIONALE

La multiplication récente des organisations régionales et la spécificité grandissante de leur tâche, entraînent comme conséquence la mise à leur disposition de moyens (humains et matériels) toujours plus nombreux et toujours plus perfectionnés. Le contrôle et la gestion de ces moyens sont confiés à un corps spécialisé connu généralement sous le nom de secrétariat général. Ce dernier possède une structure hiérarchisée dont le sommet est occupé par une personne spécialement nommée pour un laps de temps assez long (généralement 4 ou 5 ans) et qui jouit d'une relative autonomie par rapport aux Etats membres (c'est habituellement le secrétaire général). Tout le personnel du secrétariat général relève pour son statut de la seule organisation régionale. Certains agents (les fonctionnaires internationaux) possèdent des privilèges et immunités analogues (quoique non assimilables) à ceux dont bénéficient les diplomates des Etats. L'organisation régionale peut également être propriétaire de biens meubles et immeubles. Le régime de ses biens lui est garanti par un accord de siège avec l'Etat de résidence. On ne peut donc ne pas lui reconnaître au moins une personnalité civile. Mais l'exécution d'un service public international et les privilèges dont jouissent ces biens par rapport au droit interne (de l'Etat du siège) conduisent nécessairement à la reconnaissance d'une personnalité internationale au bénéfice de l'organisation. Toutefois l'organisation régionale ne possède pas de territoire qu'elle gouvernerait en qualité de souverain. Mais elle n'est pas la seule à être dans cette situation. Certains Etats fédéraux non plus ne possèdent de territoire propre (c'est actuellement le cas de la Suisse et de l'URSS). Pourtant personne ne songe à contester leur personnalité internationale. Quant aux sujets de droit privé, les organisations régionales n'en possèdent pratiquement pas. Seules les communautés européennes peuvent créer au profit des ressortissants des Etats membres de « véritables droits subjectifs à des prestations positives » et en contrepartie, elles peuvent leur imposer des obligations directes, notamment sous forme d'interdiction.

Cependant la situation des Etats dans une organisation régionale est ambivalente. Ils participent au nom de celle-ci à l'adoption des normes communes et s'engagent aussi à appliquer ces normes dans le ressort de leur compétence respective. Ils jouent donc simultanément le rôle d'acteur international et celui de sujet d'un droit élaboré au nom d'une entité régionale à laquelle ils acceptent d'appartenir de leur plein gré. Un ordre juridique commun se greffe ainsi sur les ordres juridiques particuliers des Etats membres.

#### D. — L'ORDRE JURIDIQUE DES ORGANISATION REGIONALES

Les organisations régionales qui prolifèrent depuis le début de notre siècle se suivent mais ne se ressemblent pas. Les unes sont plus timides, d'autres plus hardies. Les premières réservent un rôle prépondérant aux Etats membres et par suite réduisent celui des instances communes à leur plus simple expression (presque au niveau des conférences diplomatiques classiques). Les secondes n'ont pas peur des mots ; leur statut mentionne expressément qu'elles possèdent la personnalité juridique<sup>25</sup>. Mais entre ces deux types extrêmes, il en existe toute une gamme où la personnalité doit être recherchée non seulement à travers les textes, mais encore dans la pratique. De ce point de vue, la méthode d'investigation s'oppose à celle utilisée pour la communauté étatique. Alors qu'elle est *ipso facto* incluse dans la qualité même d'Etat, la personnalité internationale doit être prouvée pour chaque organisation internationale ou régionale. D'une organisation à l'autre, elle peut considérablement varier selon l'importance des pouvoirs attribués.

Nous savons que les attributs de la personnalité internationale sont : le droit de traiter, le droit de représentation, le droit à être bénéficiaire des privilèges et immunités et le droit d'agir devant les juridictions internationales. Ces droits peuvent résulter expressément du texte constitutif initial ou d'une résolution statutaire adoptée postérieurement. Ils peuvent aussi se déduire d'une pratique constante ; pratique qui pourrait contredire le pacte initial, mais qui néanmoins peut être élevée au rang de coutume propre à l'organisation dont il s'agit. « *Error communis facit jus* ». La personnalité d'une organisation inter-étatique n'est pas donnée une fois pour toutes, elle peut, au cours de son existence, varier dans les deux sens : progression ou régression. Les trois premiers attributs de la personnalité peuvent être exercés uniquement dans le cercle des Etats membres. Dans ce cas et selon une interprétation restrictive, l'organisation dont il s'agit ne disposerait que d'une personnalité simplement régionale. Mais l'organisation peut aussi les exercer au-delà de son domaine régional. Elle peut traiter avec des Etats tiers, envoyer ses représentants dans ces Etats, et recevoir leurs représentants ou observateurs ; elle peut également bénéficier des privilèges et immunités dans le territoire de ces Etats. Dans ces conditions, elles jouit d'une personnalité internationale incontestable. Enfin le quatrième et dernier attribut (celui d'agir devant les juridictions internationales) est de nature à conférer à l'organisation qui en est dotée, une personnalité proprement internationale. Pour connaître la dimension de la personnalité d'une organisation, il faut

---

25. C'est le cas de l'Art. 6 du Traité de Paris du 18-4-51 instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier : « La Communauté a la personnalité juridique. Dans les relations internationales, la Communauté jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts. »

procéder à la quantification des données : connaître ses pouvoirs propres, le nombre de ses membres, le nombre des Etats tiers avec qui elle traite, chez qui elle est représentée ou possède des privilèges et immunités ou auprès de qui elle accrédite des représentants ou observateurs... si elle peut agir devant les juridictions internationales. Ce n'est qu'après cette opération que l'on peut établir une liste d'organisations par ordre de personnalité internationale décroissante.

#### E. — CAS-LIMITES

Mais l'établissement d'une telle liste (qui dépasse, bien entendu le cadre de cette étude) n'épuise pas le problème ; encore faut-il procéder à la pondération des résultats. Les apparences étant souvent trompeuses, il nous importe de découvrir ce que celles-ci cacheraient en vérité ; deux cas-limites doivent être relevés, où la personnalité de l'organisation tend en fait vers la nullité.

C'est d'abord l'hypothèse où la coopération inter-étatique ne s'effectue que selon le mode classique de la conférence diplomatique. Conférence qui, normalement, se réunit épisodiquement dans les capitales des pays membres aux frais du gouvernement hôte, ne prend à la majorité aucune mesure de caractère obligatoire pour ses membres et parfois même, aucun organe collectif permanent ne prépare ni n'exécute ses décisions. Le Conseil nordique est dans ce cas, qui tout en réunissant parlementaires et représentants des gouvernements, n'accorde qu'aux premiers le droit de voter des recommandations ; par ailleurs il n'existe aucun secrétariat permanent du Conseil ; seuls travaillent pour celui-ci les secrétariats nationaux siégeant dans les capitales des Etats membres. Dans ces conditions la personnalité du Conseil nordique se rapproche de l'inexistence.

Si ce cas-limite est relativement facile à saisir, la pratique internationale nous offre une autre hypothèse où la personnalité de l'organisation régionale ne peut véritablement se démarquer d'une autre personnalité. C'est le cas où un Etat membre exerce sur les autres une telle domination que l'organisation commune est devenue pratiquement sa chose. A l'instar de Louis XIV qui dit : « l'Etat c'est moi », ce puissant Etat membre pourrait prétendre que l'organisation régionale serait lui. Mais, il ne le ferait pas ; il aurait au contraire tout intérêt à se cacher derrière la fiction de la personnalité d'une organisation au nom de laquelle il prendrait effectivement toutes les décisions essentielles. Ce faisant, il conserverait pour ses partenaires l'illusion d'une association librement consentie tout en diluant sa propre responsabilité dans la responsabilité collective. Une technique spéciale est alors mise en place afin de maintenir le mythe de la direction collective : incertitude quant au quorum, à la procédure d'adoption des décisions ; unanimité utilisée pour l'annonce des décisions prises, mais non comme principe effectif de votation (ce qui entraînerait par contre-coup la reconnaissance toujours gênante d'un droit de veto au bénéfice de chaque Etat membre) ; multiplication d'expressions rele-

vant du militantisme ou d'un système de solidarité familiale plutôt que d'un domaine proprement juridique.

Les organisations régionales de l'Europe de l'Est (COMECON et Pacte de Varsovie notamment) sont toutes dominées par la personnalité omni-puissante et omni-présente de l'URSS. Cette domination est si bien admise qu'elle transpire dans des documents officiels clôturant les réunions des représentants des pays de l'Est européen, sous la forme d'une distinction entre d'une part « les pays de démocratie populaire », de l'autre « l'Union soviétique » (voir notamment le communiqué du 25 juin 1949 annonçant la création du Conseil d'assistance économique mutuelle ou COMECON). Considérées de l'extérieur, ces organisations présentent *mutatis mutandis* des caractéristiques institutionnelles analogues à celles de l'Occident. Mieux même, elles semblent fonctionner sans crise ni état d'âme, si l'on excepte la crise hongroise et tchécoslovaque ; mais là encore ce ne sont pas des crises qui remettraient en cause le COMECON ou le Pacte de Varsovie. La défection même de l'Albanie ne menacerait nullement l'existence de ces deux institutions. Apparemment, le Pacte de Varsovie semble posséder jusqu'au pouvoir de coercition militaire contre l'un de ses membres. Mais l'on se demande toujours comment a été prise la décision d'envahir la Tchécoslovaquie. A-t-on procédé à un vote régulier ? Quelle majorité a-t-on obtenue ? Ce sont là des questions d'une extrême importance. Car, d'elles dépendra l'existence effective d'un ordre juridique commun aux Etats membres, autrement dit la fiction ou la réalité de la personnalité de l'institution. Si « la forme est la sœur jumelle de la liberté », elle est même une condition d'existence des organisations internationales. En effet, appliquée sérieusement, elle interdit au plus puissant de faire sienne une entité collective.

Mais l'examen de la pratique procédurale ne suffit plus dès que l'on est en présence d'un partenaire qui se comporte habituellement en leader et qui possède les moyens de son ambition. Devant lui les autres partenaires ne pourraient que se présenter comme des faire-valoir destinés à « porter le joug avec honneur » (selon la célèbre formule de Bossuet). Il faudra donc savoir si des liens extérieurs à l'organisation n'ont pas déjà eu pour effet de cristalliser la situation de chaque Etat membre. Pour ce qui concerne l'Union soviétique et les pays de démocratie populaire, la cause est déjà entendue avant même toute constitution d'organisation régionale. (C'est ce qui explique que le COMECON ait pu fonctionner dix ans avant de recevoir son statut le 24 décembre 1959 à Sofia.) Du point de vue idéologique, des liens de solidarité dits prolétariens unissent les partis-frères qui reconnaissent aux héritiers de Lénine le droit de primogéniture. Sur le plan intergouvernemental, des traités bilatéraux de commerce et d'échange, d'installation de troupes et d'utilisation d'infrastructure lient chaque pays de démocratie populaire à l'Union soviétique. Dans le domaine militaire l'intégration est réalisée au niveau suprême par le commandement des armées du Pacte de Varsovie qui est confié en permanence à un officier supérieur soviétique ; au niveau de la troupe, par l'uniformisation des services : mobilisation, renseigne-

ments, cryptographie, transport, opération, topographie, et même histoire militaire ; au niveau du matériel militaire, par la standardisation des armements et des munitions dont l'essentiel est conçu et fabriqué par l'URSS.

Ainsi imbriqués dans trois réseaux de relations majeures, les dirigeants des pays de démocratie populaire ne peuvent qu'acquiescer à tout ce que propose leur leader, convaincus qu'ils sont que toute velléité d'indépendance sera inutile et, le cas échéant, réprimée manu militari. Dès lors les organisations régionales auxquelles ils adhèrent en compagnie de l'Union soviétique ne serviront que de cadres à des manifestations de solidarité militante de la famille communiste autour de son chef. La personnalité de ces organisations est ainsi absorbée par celle de l'URSS, tout comme aux plus beaux jours de l'absolutisme royal où le monarque et son royaume ne faisaient qu'un.

Mais est-ce là un cas isolé qui ne risquerait pas de se reproduire ailleurs ? Est au contraire permanent le danger qui guette toute organisation où un membre hors-pair détient effectivement le pouvoir inégalé de tout régenter au nom de la collectivité ? Un certain équilibre est nécessaire pour l'existence même de l'organisation et pour empêcher qu'elle ne soit devenue la chose du plus puissant de ses membres. Pour les uns (les pessimistes), un tel équilibre ressemble trop à la quadrature du cercle pour être pris au sérieux. Pour d'autres, il ne relèverait pas de l'utopie s'il s'appuie sur des mécanismes institutionnels efficaces. C'est dans cet ordre d'idée qu'ont été élaborés avec minutie les textes constitutifs des organisations de l'Europe occidentale avec leurs rouages et contrepoids multiples et délicats. L'expérience montre que les Occidentaux ont eu raison de mettre toute leurs perspicacité et persévérance non seulement dans la rédaction des statuts mais encore dans l'application quotidienne de ceux-ci. Ils donnent parfois l'impression de ne pouvoir s'entendre durablement et de paralyser le fonctionnement de leur entreprise commune par des initiatives contradictoires, mais ils sauvent en fait celle-ci de l'absolu conformisme toujours destructeur de la personnalité.

On ne peut exiger qu'une organisation soit entièrement indépendante de ses membres, mais qu'elle apporte dans ses institutions une certaine originalité de telle sorte que chacun des partenaires du plus petit au plus grand se sente porté par une nouvelle solidarité, une responsabilité collective distincte de celle résultant de leur mandat national respectif (et bien entendu qu'il agisse en conséquence). C'est là que réside en dernière analyse la personnalité de l'organisation.

\*  
\*\*

Des quelques réflexions que nous avons présentées ci-dessus, nous pouvons tirer deux conclusions. D'abord, il est toujours loisible aux Etats de créer non seulement des personnes juridiques de droit interne, mais encore des personnes de droit international. En se groupant, ils peuvent créer des organisations régionales dotées de la personnalité régionale

ou internationale selon qu'ils consentent à leur accorder des pouvoirs plus ou moins larges. De ce fait, un ordre juridique nouveau (de raccord) se greffera sur les ordres juridiques des Étatsmembres pour leur apporter une certaine dose de cohésion de telle sorte que ceux-ci ne restent plus entièrement étrangers les uns aux autres. Ensuite le phénomène de la personnalisation des groupements qui, à notre époque, connaît un essor considérable, plonge en réalité ses racines dans un autre phénomène déjà ancien qui relève de la psychologie des hommes et des peuples.

A quelque civilisation que nous appartenions, nous avons toujours tendance à personnifier ce que nous aimons, haïssons ou redoutons. Nous créons consciemment ou inconsciemment des dieux, des diables, des démons, des anges... Nous ne nous contentons pas d'enregistrer des phénomènes qui se présentent à nos cinq sens, nous essayons d'en comprendre les causes. Nous cherchons à remonter la chaîne des causes jusqu'à la cause ultime : la cause des causes que nous personnifions comme par l'effet d'un penchant naturel. Devant le mystère de la Création, nous cherchons à identifier le créateur et supposons au préalable qu'il existe sous une forme plus ou moins humaine et nous croyons même en entendre des voix. Nous dialoguons avec Lui sans complexe et parlons volontiers par métaphore. « La nature est là qui t'invite et qui t'aime... » Nous créons des personnes qui nous sont utiles : Etat, région, département, commune ; association, syndicat, fondation... (sans oublier la personne humaine elle-même). De ces personnes, nous ne connaissons que les manifestations potentielles ou effectives ; mais elles sont bien réelles par le seul fait qu'elles existent dans notre conscience ou notre instinct collectif. Lorsque les Etats, à leur tour, s'associent pour créer des entités dont ils ont besoin, il ne font que reproduire cette tendance des individus à personnifier ce en quoi ils placent leur espoir.

Ainsi de l'être humain à Dieu, en passant par les collectivités publiques ou privées, le phénomène de personnalisation est constant. Un philosophe anglais a pu très bien dire : « *I suspected that imagination were the queen of human faculties* ». La personnalité juridique serait le fruit réussi de notre imagination vivifiante et créative.