

La valeur juridique des recommandations des organisations internationales

M. le Professeur Michel Virally

Citer ce document / Cite this document :

Virally Michel. La valeur juridique des recommandations des organisations internationales. In: Annuaire français de droit international, volume 2, 1956. pp. 66-96;

doi : <https://doi.org/10.3406/afdi.1956.1226>

https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1956_num_2_1_1226

Fichier pdf généré le 04/04/2018

LA VALEUR JURIDIQUE DES RECOMMANDATIONS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

MICHEL VIRALLY

Le terme de recommandation, apparu d'abord dans la pratique des conférences diplomatiques, est devenu d'usage constant dans le droit des organisations internationales. Sa fortune semble bien tenir avant tout à son imprécision, qui rassure les gouvernements et permet aux rédacteurs des traités de rester dans le vague. Imprécision avant tout juridique. Selon l'opinion la plus générale, admise sans discussion par de nombreux auteurs (1) et défendue au sein même des Nations Unies (2), la recommandation se définit négativement : par son absence de force obligatoire. Tout au plus accepte-t-on de lui reconnaître une valeur politique, ou même simplement morale; ce qui, dans l'esprit de beaucoup et malgré les protestations de convenance, est encore une façon de s'exprimer purement négative.

Une telle opinion est assurément inquiétante. Si l'on songe que la plus grande partie des décisions prises par les organisations internationales revêtent la forme de recommandations, que l'Assemblée générale des Nations Unies ne dispose pas d'autre moyen juridique de s'acquitter de ses responsabilités, que le Conseil de Sécurité lui-même, hors les hypothèses limitées où il agit pour la sauvegarde de la paix, ne peut recourir qu'à ce procédé, on en vient à douter de ces institu-

(*) Michel VIRALLY, Professeur à la Faculté de Droit et de Sciences politiques de Strasbourg, adjoint du Directeur des Services juridiques du Commandement en chef français en Allemagne, puis du conseiller juridique du Haut Commissaire (1945-1952). Auteur de *L'administration internationale de l'Allemagne du 8 mai 1945 au 24 avril 1947*, Paris, 1948.

(1) V. par ex., SIBERT, *Traité de droit international public*, I, p. 775; OPPENHEIM's *International Law*, 8^e éd. by LAUTERPACHT, pp. 424 et 429; GOODRICH et HAMBRO, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, p. 166; P. F. BRUGIÈRE, *Les pouvoirs de l'Assemblée générale des Nations Unies*, p. 225; H. A. S., *The binding force of League resolutions*, B.Y.B., 1935, p. 157; EAGLETON, *Palestine and the constitutional Law of the U.N.*, A.J., 1948, p. 397. *Contra* : F. BLAINE SLOAN, *The binding force of a recommendation of the General Assembly of the U.N.*, B.Y.B., 1948, p. 3.

(2) Voir la déclaration du délégué des États-Unis, Ass. II, p. 848 et celle du délégué de l'Argentine, Ass. III, 2, 1^{re} comm., p. 284. Ad. les déclarations citées par BRUGIÈRE, *loc. cit.*

tions et à désespérer de leur avenir. Aussi ne doit-on l'accepter que sous bénéfice d'inventaire et faut-il se demander encore, au cas où elle se révélerait fondée, ce qu'est une recommandation, ce qu'elle représente au plan du droit. La constatation élémentaire que nous venons de faire montre qu'une étude du droit de l'organisation internationale ne saurait être complète sans une analyse approfondie de la nature juridique des recommandations. Jusqu'ici bien négligée, une telle analyse doit permettre de mieux comprendre la place et le rôle des organisations internationales dans les relations entre Etats.

Au seuil de cette recherche vient la question : le mot de recommandation recouvre-t-il toujours la même réalité ? Pour prendre un exemple : y a-t-il identité entre les recommandations prises par la Conférence générale de l'O.I.T. et dont les effets juridiques sont soigneusement décrits par la constitution de l'organisation (art. 19 6°, 30, 33, 34), les recommandations émanant de la Haute Autorité de la C.E.C.A., faisant naître des obligations tout autres, définies par le traité de Paris (art. 14), et les recommandations de l'Assemblée générale des Nations Unies, sur la portée desquelles la Charte est muette ? Ce sont là plus que des nuances : de véritables différences juridiques. Elles ne prévalent cependant pas sur le fait que toutes les recommandations issues d'organisations internationales — et toutes peuvent en prendre — présentent des traits communs suffisamment marqués pour qu'on reconnaisse en elles une institution générale du droit de l'organisation internationale, comme la dissolution ou la responsabilité ministérielle appartiennent à un droit commun du régime parlementaire, quelle que soit la diversité des réglementations auxquelles les soumettent les constitutions nationales.

Ces traits communs, quels sont-ils ? Nous ne pourrions répondre complètement à cette question qu'au terme de la présente étude, tout entière consacrée à l'élucider. Mais un examen sommaire de la pratique des organisations internationales montre que le terme de recommandation est réservé pour qualifier certaines de leurs décisions et les distinguer par là de toutes les autres. Parfois, cette distinction se reflète même dans la procédure de vote, les règles de majorité imposées pour l'adoption d'une décision variant suivant que celle-ci constitue ou non une recommandation. C'est ainsi que la Conférence générale de l'UNESCO adopte ses recommandations à la majorité simple, alors que les projets de convention doivent être approuvés à la majorité des 2/3 (3). Même lorsque cette règle n'existe pas — et elle n'a été prévue que dans quelques traités — la distinction s'est imposée, parfois en marge de la constitution. La Charte des Nations Unies ne parle pour

(3) Art. IV, B, 4.

l'Assemblée générale, mises à part quelques attributions spécifiques, que de recommandations (voir les art. 10 à 14). En fait, les décisions de l'Assemblée sont officiellement dénommées « résolutions », parmi lesquelles certaines seulement sont des recommandations. A quoi reconnaîtra-t-on qu'on se trouve en présence de l'une de ces dernières ? La réponse fait parfois difficulté (4). Doit-on s'en tenir à une simple observation de vocabulaire, à l'utilisation ou à l'omission, dans le dispositif de la résolution, du verbe « recommande » ? La terminologie utilisée par l'Assemblée, plus diplomatique que juridique, n'est pas suffisamment précise et fixée pour autoriser un tel critère. Les mots et expressions : prie, invite, charge, affirme, insiste sur, engage à, adresse un pressant appel à, exprime l'espoir que, attire l'attention sur, etc., sont communément employés par l'Assemblée. Ils expriment des nuances souvent non négligeables, mais plusieurs d'entre eux sont synonymes de « recommande ». L'Assemblée les utilise parfois indistinctement. Lorsqu'elle charge le Secrétaire général d'une mission déterminée, par exemple, elle dit : « recommande », « prie », « charge », etc., sans qu'on puisse en conclure que l'obligation d'exécuter, résultant pour le Secrétaire général de l'art. 98 de la Charte, s'en trouve modifiée.

Les mots employés — on pouvait s'y attendre — comptent moins que la réalité qu'ils signifient. Les observations précédentes montrent qu'en adoptant une recommandation, l'Assemblée — et on pourrait faire la même remarque pour toute autre autorité internationale — s'adresse à un tiers en vue de lui demander, de façon plus ou moins pressante, d'agir en se conformant à une ligne de conduite qu'elle définit avec une précision souvent très relative. Le terme de recommandation peut dès lors qualifier *les résolutions d'un organe international adressées à un ou plusieurs destinataires qui lui sont extérieurs et impliquant une invitation à adopter un comportement déterminé, action ou abstention*. Définition provisoire, que nous pourrions éprouver dans la suite de cette étude, mais qui fournit un point de départ suffisant. Elle permet de distinguer la recommandation des autres « résolutions » que peut prendre une autorité internationale : *déclaration*, par laquelle elle se fixe à elle même une conduite à observer à l'avenir, affirme la valeur de certains principes, reconnaît l'existence d'une situation particulière, ou encore approuve ou désapprouve une action déjà accomplie; *acte* créant une situation juridique nouvelle : élection, nomination, admission, approbation d'un budget ou d'une convention, création d'un organe secondaire, prononcé de sanctions, édicition d'un règlement obligatoire, etc.; « *action* », au sens de

(4) Voir, par exemple, la discussion qui a précédé l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution du 7 décembre 1949 sur la question indonésienne et la décision prise à ce sujet par la Commission politique spéciale (A.G., (IV), Comm. pol. spéc., 6^e séance, § 1116).

la Charte des Nations Unies, comportant un ordre et non une simple invitation (5).

Quelle est la force obligatoire de l'invitation contenue dans la recommandation ? En quoi diffère-t-elle précisément d'un ordre ? Tel paraît être le premier problème à résoudre. Pour beaucoup, il est même le seul et résolu facilement, comme on l'a dit, par la négative. Mais cette réponse trop simple soulève, à la supposer exacte, plus de questions qu'elle n'en résout. Pourquoi cette invitation est-elle lancée, alors même qu'on admet que son destinataire sera libre de la rejeter ? Pourquoi y attacher tant d'importance en réglementant aussi attentivement, dans les constitutions des organisations internationales, le pouvoir de faire des recommandations et en pesant avec tant de soin, dans les assemblées et les conférences, les termes de chaque résolution prise dans l'exercice de cette compétence ? La valeur politique qui s'attache aux prises de position d'une grande organisation internationale l'explique sans doute, mais il faut aller plus loin. Cette valeur politique a elle-même besoin d'être expliquée et précisée. Le véritable problème ne se réduit pas à une simple alternative entre l'existence et l'absence d'une force obligatoire : c'est celui, plus vaste et plus difficile, de la *signification juridique* de l'invitation portée par la recommandation, des effets de droit qu'elle peut produire, à défaut même d'obligation directement et immédiatement créée. Sa difficulté provient du laconisme excessif de la plupart des traités constitutifs d'organisations internationales. Le mot de recommandation leur suffit; ils n'en définissent ni le sens ni la portée.

A défaut de référence à des textes précis, la valeur juridique des recommandations ne peut résulter que de la situation de droit dans laquelle se trouve placé leur auteur par rapport à leurs destinataires. Si on suit cette voie, on s'aperçoit que les recommandations émanant d'un même organe international n'auront pas toujours la même signification juridique. Elles ont, en effet, des destinataires fort divers. Pour s'en tenir à la seule Assemblée générale des Nations Unies, elle a adressé des recommandations aux autres organes principaux : Conseil de Sécurité, Conseil économique et social, Conseil de Tutelle, Secrétaire général; à des organes subsidiaires; à des États non membres; à des gouvernements ou « autorités », membres ou non; à d'autres organisations internationales, intergouvernementales ou non,

(5) La définition proposée paraît convenir également au « vœu », tel qu'il est apparu dans la pratique de la S.D.N. Pouvait-il en être autrement ? Le vœu ne se distinguait de la recommandation que par sa procédure d'adoption et avait précisément été imaginé pour tourner la règle de l'unanimité en permettant à l'Assemblée de faire de véritables recommandations à la majorité. En conservant le silence sur la valeur juridique des recommandations de l'Assemblée, le Pacte facilitait l'adoption d'un tel procédé.

ou à certains de leurs organes; aux « peuples de tous les pays »; à certaines populations et même à des particuliers (6).

Si on veut mettre un peu d'ordre dans cette liste disparate, on peut classer tous ces destinataires en trois groupes : les autres organes des Nations Unies — ou, pour généraliser, appartenant à la même organisation internationale que l'auteur de la recommandation — les Etats ou gouvernements membres de l'organisation, les destinataires étrangers à l'organisation. Il apparaît immédiatement que l'autorité de l'organe qui agit va s'apprécier d'après des principes très sensiblement différents, suivant que celui auquel il s'adresse appartient à l'un ou l'autre de ces groupes, ce qui influera sur la valeur juridique de ses recommandations.

I. — LES RECOMMANDATIONS D'ORDRE INTERIEUR

Nous entendons par là celles qui sont adressées par un organe à un autre au sein d'une même organisation internationale. D'ordre intérieur, parce qu'auteur et destinataire sont placés tous deux dans le cadre d'une seule structure institutionnelle, mais aussi parce qu'elles contribuent au fonctionnement interne de l'organisation. Il est donc légitime, croyons-nous, d'en faire une catégorie à part, qui a son unité.

Ce type de recommandation a encore moins retenu l'attention que les autres, s'il est possible : on ne songe guère qu'aux recommandations adressées aux Etats. Cette indifférence ne nous paraît pas justifiée. Sans doute les problèmes juridiques sont-ils ici plus simples, plus facilement résolus. Encore faut-il les poser. Il n'est pas inutile de rappeler que les trois quarts des recommandations que formule l'Assemblée générale des Nations Unies sont d'ordre intérieur. C'est sur la recommandation de ses commissions, d'organes secondaires par elle institués ou d'autres organes principaux des Nations Unies que sont prises la quasi totalité de ses résolutions. Des observations analogues pourraient être faites pour les Conseils des Nations Unies et les organes directeurs de la plupart des organisations internationales. Ceci montre la place prise par cette catégorie de recommandations dans la procédure des assemblées et conseils internationaux et dans leurs relations réciproques. Leur rôle n'est pas moins considérable dans le fonctionnement des administrations internationales qui dépendent, par l'intermédiaire du haut fonctionnaire, Directeur ou Secrétaire général, placé à leur tête, de Conférences et de Conseils. Ceux-ci exercent leurs pouvoirs de direction en grande partie par le moyen de recommandations.

(6) Voir *Répertoire de la pratique des N.U.*, I, pp. 311 et 473.

Le manque d'intérêt manifesté à une institution d'une telle importance pratique est surprenant. Il s'explique probablement parce que, hors quelques hypothèses particulières, l'application de telles recommandations ne soulève guère de difficultés. Les rapports entre organes à l'intérieur d'une organisation internationale ne revêtent pas l'aspect dramatique qu'ils présentent si souvent dans l'ordre interne. Les tensions sont ailleurs : entre Etats ou entre Etats et organisations. On l'a bien vu au cours de l'histoire déjà longue des relations entre l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité. La première a adressé de nombreuses recommandations au second (ou à ses membres permanents) portant sur la façon dont ils devraient s'acquitter de leurs fonctions. Elle a pris des résolutions dont on a pu dire qu'elles renversaient l'équilibre établi par la Charte entre les deux organes. Malgré ces empiètements répétés, à aucun moment il n'a été possible de parler d'une crise de leurs relations. Ces mesures ne sont apparues que comme des péripéties de la « guerre froide » menée au sein et en dehors de l'organisation par les « Grands » et aussi du conflit permanent qui oppose les petites aux grandes Puissances dans toutes les institutions internationales. Il n'est pas certain qu'il en sera toujours ainsi. Une opposition marquée entre les « Cinq », pour une fois unis, et la majorité des membres de l'organisation ferait vite apparaître cette crise jusqu'ici rendue impossible par la division des membres permanents du Conseil de Sécurité. Il n'est pas exclu d'autre part que certaines jalousies de compétence — dont les signes sont d'ores et déjà perceptibles dans plus d'une organisation — ne provoquent des heurts, notamment lorsque des organes représentatifs des populations (ou des Parlements) s'opposent à des organes représentatifs des gouvernements, ou si ces derniers se rencontrent avec des organes administratifs « superétatiques ». Les recommandations d'ordre intérieur apparaîtront alors au centre du débat.

Dès maintenant l'usage qui en est fait doit leur mériter plus de considération. Comme on l'a dit déjà, leur valeur juridique dépend de la nature des relations structurelles existant entre les organes intéressés; or celles-ci ne s'établissent pas toujours sur le même plan. Parfois elles font apparaître un lien de subordination ou de dépendance fonctionnelle plus ou moins marqué, alors que dans d'autres cas elles se nouent dans une indépendance à peu près totale. Il est évident que les recommandations auront une force très différente, suivant qu'elles s'inscriront dans l'un ou l'autre type de relations.

1. — ENTRE ORGANES HIÉRARCHISÉS

Les relations hiérarchisées entre organes d'une même institution internationale sont les plus fréquentes. C'est ainsi que l'ensemble du Chapitre X de la Charte met le Conseil économique et social sous la dépendance de l'Assemblée générale, malgré une grande autonomie de fonctionnement et d'importantes attributions propres. Il en va de même pour le Conseil de Tutelle, placé sous l'autorité de l'Assemblée générale par les articles 85, 2^e et 87. De son côté, le Secrétaire général, chargé d'assurer le secrétariat de l'Assemblée générale et des Conseils et de « remplir toutes autres fonctions dont il est chargé par ces organes » (art. 98), se trouve, de ce fait, sous leur autorité.

On trouve des relations du même ordre dans la structure des autres organisations internationales. La constitution de l'UNESCO, par exemple, rend le Conseil exécutif, « agissant sous l'autorité de la Conférence générale..., responsable devant elle de l'exécution du programme adopté par la Conférence ». Le Directeur général et le personnel administratif composant le secrétariat, de leur côté, en raison de la nature de leurs fonctions et de divers articles de la constitution, sont placés sous la direction du Conseil exécutif et de la Conférence générale. Ce schéma d'organisation, inspiré de la constitution de l'O.I.T., a été repris, avec les aménagements qui s'imposaient, pour les autres Institutions spécialisées.

D'autre part, l'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions (art. 22). Il est bien évident que ces organes lui sont subordonnés, tout au moins s'il ne s'agit pas d'un tribunal. Le Conseil de Sécurité a les mêmes pouvoirs (art. 29). Des dispositions comparables figurent dans les traités constitutifs de la plupart des Institutions spécialisées.

Dans le cadre de rapports ainsi hiérarchisés la nature juridique des recommandations se définit aisément, même dans le silence des textes. Deux hypothèses opposées vont se rencontrer.

A) *Recommandations émanant de l'organe le plus élevé*

Elles constituent le moyen pour cet organe d'exercer l'autorité dont il est investi. Leur force obligatoire est impliquée dans cette supériorité qui, sans elle, serait dépourvue de signification.. Plus exactement, c'est à l'auteur de la recommandation de déterminer lui-même, dans certaines limites, le degré d'obligation qu'il entend lui conférer. Comme on peut s'y attendre, la pratique est extrêmement variée. Parfois, le destinataire est invité à suivre une ligne de conduite définie avec une grande pré-

cision (7). Dans d'autres cas, il ne reçoit que des directives très souples, ou encore est chargé d'une mission définie en termes très généraux et dont il aura toute liberté pour apprécier les termes et les moyens (8). Il arrive même que la recommandation se limite à une déclaration d'opinion dont le destinataire est invité à tenir compte seulement dans la mesure où il l'estimera utile (9). Les recommandations de l'Assemblée générale, en particulier, sont très souvent d'une déconcertante imprécision, même lorsqu'elles ne sont pas adressées aux Etats.

Cette diversité, ces habitudes lénifiantes, importent peu. Ce qui doit seulement retenir ici c'est que la recommandation est obligatoire lorsque son auteur l'a voulu. Elle joue, sur le plan international, le rôle des instructions de service dans le cadre d'une administration nationale et a une valeur juridique tout à fait comparable. Cela est si vrai que, dans certains cas, les constitutions ont employé ce mot de préférence à celui de recommandation. Celle de l'O.I.T. par exemple dispose dans son art. 8 que le Directeur général « recevra ses instructions » du Conseil d'Administration (10). L'Assemblée générale elle-même use parfois de la formule : « donne pour instruction » (11). Le terme de recommandation est plus fréquent et plus large parce qu'il déborde le cadre des relations d'ordre administratif, mais son sens est ici très voisin.

Le caractère obligatoire des recommandations de ce type ne saurait être contesté que pour des raisons de doctrine. Comme on le sait, certains auteurs n'accordent de valeur juridique qu'aux seules normes dont la non exécution entraîne l'application d'une sanction. Force est de reconnaître que, dans l'état actuel du droit de l'organisation internationale, la méconnaissance, même officiellement établie, d'une recommandation n'entraînera aucune sanction. Diverses constitutions proclament l'organe inférieur « responsable » de l'exécution des recommandations qu'il reçoit, mais omettent d'organiser cette responsabilité. On voit mal d'ailleurs comment elle pourrait jouer à l'encontre d'un organisme constitué comme le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle ou les Conseils exécutifs des Institutions spécialisées. Tout au

(7) Voir, par exemple, la recommandation de l'Assemblée générale au Secrétaire général, 153, (II) : *Composition du secrétariat et principe de répartition géographique*, ou au Comité scientifique qu'elle crée, 913, (X) : *Effets des radiations atomiques*.

(8) Voir, par exemple, la résolution de l'Assemblée générale, 912, (X), II, 5 : *Utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques*.

(9) Voir, par exemple, la résolution 912, (X), II, 7.

(10) Cf. également : const. de l'O.A.C.I., art. 54 : « Le Conseil devra ... (b) mettre à exécution les instructions de l'Assemblée ». Add. const. du Fonds monétaire international, art. XII, sect. (b) et const. de la B.I.R.D., art. V, sect. 5 (b); conv. de coopération économique européenne, art. 16 (a). Dans un sens voisin, la const. de l'O.M.S., dans son art. 28, charge le Conseil exécutif d'appliquer « les décisions et les directives de l'Assemblée de la Santé ».

(11) Voir, par exemple, Résolution 126 (II) : *Transfert à l'O.N.U. de fonctions et pouvoirs exercés par la S.D.N.*, et 933 (X) : *Reconduction du comité des renseignements relatifs aux territoires non autonomes*.

plus pourrait-on imaginer une procédure disciplinaire dirigée contre le chef de l'administration internationale. Il n'existe pas encore de procédure de ce genre (12). Ajoutons que le besoin ne s'en fait pas suffisamment sentir pour qu'elle apparaisse avant longtemps. On serait alors conduit au paradoxe de nier la force obligatoire des recommandations parce qu'elles sont exécutées assez fidèlement pour qu'on puisse faire l'économie d'un système de sanction. Ces scrupules de doctrine ne nous paraissent pas pouvoir prévaloir contre le fait qu'une hiérarchie a été volontairement établie entre certains organes par de nombreux traités constitutifs et qu'elle se trouverait vidée de toute signification juridique si les recommandations des organes supérieurs étaient dépourvues de force obligatoire. Ce qui serait aller contre la lettre et contre l'esprit de ces traités.

Au surplus, d'autres décisions peuvent être prises par des organes internationaux, dont le caractère obligatoire n'est pas mis en doute, bien qu'elles ne soient pas davantage assorties de sanctions. On citera, à titre d'exemple, pour la seule Assemblée générale, le statut du personnel (aujourd'hui, il est vrai, contrôlé par le Tribunal administratif), le vote du budget, le règlement financier ou la création d'organes subsidiaires.

Une seule difficulté subsiste. Comme nous l'avons déjà noté, les organes subordonnés sont souvent dotés d'une large autonomie de fonctionnement et d'attributions propres. C'est le cas du Conseil de tutelle comme de tous les conseils exécutifs des Institutions spécialisées. Les recommandations de l'organe supérieur portant atteinte à l'une ou aux autres seraient-elles encore obligatoires ? Il suffit ici de mentionner l'existence de cette question. Elle déborde très largement l'étude des recommandations et n'est qu'un aspect particulier du très grave problème posé par les décisions inconstitutionnelles, ou prétendues telles, des organes internationaux, problème déjà soulevé à plusieurs reprises aux Nations Unies, mais qui n'a reçu aucune solution satisfaisante et a été quelque peu dédaigné par la doctrine. Nous ne saurions pas même esquisser les éléments d'une réponse sans sortir de notre sujet.

B) *Recommandations émanant de l'organe inférieur*

On se trouve ici en présence d'une situation exactement inverse de la précédente. En raison de son infériorité juridique à l'égard de celui auquel il s'adresse, l'auteur de la recommandation est alors hors d'état de conférer force obligatoire à celle-ci. Elle ne vaudra que comme une

(12) Si ce n'est que certaines constitutions, telles que celles de la B.I.R.D. ou du Fonds monétaire prévoient expressément que le chef de l'administration cessera ses fonctions sur décision de l'autorité qui l'a nommé.

simple proposition (13) dans le cadre d'une procédure de décision où l'organe subordonné est chargé de préparer les délibérations de l'organe supérieur et, éventuellement, de rédiger un texte qui ne prendra valeur juridique qu'après avoir été adopté par ce dernier. La décision d'un organe subordonné ne pourrait présenter de caractère obligatoire que s'il s'agissait d'un jugement (14).

Dans certains cas, l'organe le moins élevé ne peut se saisir d'une question que lorsqu'elle lui a été renvoyée. C'est le cas des commissions de l'Assemblée générale ou des Conseils. Le plus souvent, au contraire, il sera doté d'un droit d'initiative lui permettant de faire spontanément des recommandations et qui peut être d'une grande importance pratique. Enfin, exceptionnellement, il se peut que ce droit d'initiative soit exclusif, au moins pour certaines décisions, l'organe supérieur ne pouvant agir que sur sa recommandation (15). Dans ce cas, sur lequel nous reviendrons un peu plus loin, l'auteur de la recommandation dispose d'un véritable droit de co-décision, qui le met sur ce point à égalité avec celui dont émane la décision finale.

2. — ENTRE ORGANES INDÉPENDANTS

Organes indépendants l'un de l'autre dans l'exercice de leur activité : peu importe que cette indépendance ne soit pas absolue au point de vue de l'organisation et de la composition. Conseil de Sécurité et Assemblée générale doivent être considérés comme tels, bien que les membres non permanents du premier soient élus par la seconde.

On ne trouve pas d'exemples de pareils rapports dans les Institutions spécialisées, en raison de la structure hiérarchisée qu'elles ont reçue. Ils sont fréquents, au contraire, dans d'autres organisations internationales. On citera seulement le Comité des Ministres et l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et, dans la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, le Conseil spécial des Ministres et l'Assemblée commune.

La nature même des relations juridiques existant ici entre l'auteur et le destinataire de la recommandation exclut, semble-t-il toute possibilité d'obligation : ce serait porter atteinte à cette indépendance réciproque affirmée au départ. Néanmoins il n'en résulte pas que les recommandations de cet ordre aient toujours la même signification juridique.

(13) Certaines constitutions, comme celle de l'O.E.C.E., ont d'ailleurs préféré ce vocable.

(14) Voir l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice, en date du 17 juillet 1954 : *Effets de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant une indemnité*.

(15) Voir, par exemple, la procédure d'admission de nouveaux membres à l'U.N.E.S.C.O. : l'admission est prononcée par la Conférence générale sur recommandation du Conseil exécutif (art. II, 2 et V, 6).

Tout au contraire, nous allons nous trouver en présence d'une nouvelle distinction fort bien marquée dans la pratique.

A) *Participation à une décision conjointe*

La Charte des Nations Unies fournit les principaux exemples de cette première catégorie. Elle réserve certains actes importants pour l'avenir de l'organisation à une décision exigeant l'accord des deux grands organes politiques : l'admission d'un nouveau membre, la suspension ou l'exclusion d'un membre, la nomination du Secrétaire général résultent d'une décision de l'Assemblée générale prise sur recommandation du Conseil de Sécurité. Quelle est alors la valeur juridique de cette recommandation ? Ce point a soulevé de vives controverses au sein de l'Assemblée à la suite du blocage de la procédure d'admission provoqué par l'usage systématique du droit de veto au Conseil de Sécurité. La question est trop connue pour avoir besoin d'être reprise dans le détail (16). On rappellera simplement que la Cour internationale de Justice a eu à se prononcer dans son avis consultatif du 3 mars 1950 (17). La Cour a déclaré n'avoir « aucun doute » quant au sens de l'art. 4 § 2 de la Charte :

« Celui-ci exige deux choses pour que soit effectuée l'admission : une « recommandation » du Conseil de Sécurité et une « décision » de l'Assemblée générale, la recommandation devant, par la nature des choses, précéder la décision. Le terme « recommandation » et le terme « sur », qui le précède, impliquent l'idée que la recommandation sert de support à la décision d'admission, que celle-ci s'appuie sur la recommandation..., en d'autres termes, la recommandation du Conseil de Sécurité est la condition préalable de la décision de l'Assemblée par laquelle se fait l'admission. »

En conséquence, et c'est la réponse à la question posée à la Cour, l'Assemblée ne peut décider l'admission d'un nouveau membre si elle n'est pas précédemment saisie d'une recommandation en ce sens du Conseil de Sécurité.

Il est incontestable, d'autre part, qu'une telle recommandation répond à la définition générale que nous en avons précédemment donnée : lorsqu'il recommande à l'Assemblée l'admission d'un Etat, le Conseil déclare qu'à son avis cet Etat remplit les conditions posées par la Charte et invite l'Assemblée à procéder à la même constatation pour en tirer les conséquences juridiques qui s'imposent. Cette invitation n'est certainement pas obligatoire, l'Assemblée étant souveraine pour définir, à son tour, sa propre position. La recommandation se définit donc ici encore comme une simple proposition, s'inscrivant dans le cadre d'une procédure définie par la Charte en vue d'assurer la coopération des deux organes et constituant une condition nécessaire à la validité juridique de l'acte qui sera finalement pris. Elle présente donc une valeur

(16) Voir G. DAY, *Le droit de veto aux Nations Unies*.

(17) *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, Recueil, pp. 7 et 8.

juridique parfaitement claire, bien qu'elle ne possède aucune force obligatoire (18). Elle implique, pour le Conseil de Sécurité non seulement un pouvoir de codécision, mais encore un droit d'initiative exclusif qui ne lui est par reconnu pour toutes les décisions qu'il prend conjointement avec l'Assemblée (19).

B) *Recommandations ordinaires*

En dehors de cette hypothèse particulière, les recommandations intervenant entre organes indépendants ne conserveront habituellement que la valeur de simples propositions, dépourvues de caractère obligatoire. Ce sera le moyen qu'utiliseront ces organes, dont les attributions peuvent se recouper, mais qui détiennent des pouvoirs différents et ne disposent pas de la même autorité politique, pour coordonner leur action. En raison de leur indépendance réciproque, cette coopération ne peut se développer que d'un commun accord. C'est dire que celui auquel une recommandation sera adressée ne sera tenu à aucune obligation. Seule la courtoisie lui imposera de l'examiner, mais il restera libre de lui donner la suite qu'il estimera utile. Alors même qu'il l'acceptera, cette acceptation, sauf disposition contraire de la constitution, ne le liera pas définitivement. Une recommandation acceptée par son destinataire ne donne pas naissance à un contrat qui ne pourrait plus être modifié autrement que par un nouvel accord entre les parties. L'approbation ne peut modifier la compétence de celui qui la donne, elle ne le lie que dans la mesure où il s'oblige lui-même par ses propres résolutions. Dans le cas où il était recommandé au destinataire de prendre une mesure déterminée, la décision prise aura la même valeur juridique que si elle avait été spontanée.

Les recommandations entre organes indépendants ont parfois revêtu une importance pratique et politique considérable, notamment lorsqu'elles étaient échangées entre le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale et permettaient d'instaurer une fructueuse collaboration entre eux. Elles ne possèdent qu'une valeur juridique limitée. On peut être tenté de penser qu'il en est de même des recommandations adressées aux États membres. Est-ce parfaitement exact ?

(18) La même analyse, rappelons-le, doit être faite lorsque la recommandation émane d'un organe subordonné pour ses autres attributions. Voir *supra* pour l'admission de nouveaux membres à l'U.N.E.S.C.O.

(19) Voir, par exemple, la procédure d'élection des membres de la Cour internationale de Justice, définie à l'art. 4 du statut.

II. — LES RECOMMANDATIONS ADRESSEES A UN ETAT MEMBRE

Les rapports entre une organisation internationale — ou ses organes — et les Etats membres sont réglés par le traité constitutif. C'est donc dans la constitution de chaque organisation que doit être recherchée la solution du problème qui va maintenant nous retenir. Et d'abord, quelles sont les conséquences juridiques attachées aux recommandations par cette constitution ? Nous l'avons déjà dit, cette recherche — par laquelle il faut bien commencer — est assez décevante. Rares sont les traités qui se sont préoccupés de ce problème. Il faudra donc pousser plus loin et, conformément à la méthode que nous avons suivie jusqu'ici, nous efforcer de préciser, à la lumière de l'ensemble des dispositions constitutionnelles, quelle est la nature juridique des rapports entre les organes et les Etats membres ou, ce qui revient au même, quelle est la situation juridique dans laquelle se trouvent placés les Etats à l'égard de l'organisation.

1. — LES DÉFINITIONS CONSTITUTIONNELLES

Les rédacteurs de la constitution de l'O.I.T. semblent être les premiers à avoir tenté de définir avec quelque précision la valeur juridique d'une recommandation. Ceci s'explique en raison du but poursuivi par l'institution : provoquer le progrès et l'harmonisation des conditions de travail dans les différents Etats, ce qui suppose l'adoption de règles nationales uniformes. Les conditions de la vie internationale ne permettant pas d'agir par voie d'autorité il fallait inventer des procédures législatives ou paralégislatives inédites et suffisamment souples pour provoquer la plus large adhésion possible de la part des Etats. Les moyens mis à la disposition de la Conférence générale du Travail furent des plus classiques : adoption de recommandations et de projets de conventions mais reçurent des aménagements très nouveaux. La portée des recommandations, pour nous en tenir à elles, est définie par l'art. 19, § 6 de la constitution. Chaque membre est tenu de les soumettre, dans un délai déterminé, « à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de les transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre » destinées à leur faire porter effet en droit interne. Les membres doivent en outre informer le BIT des mesures prises ainsi que de l'état de leur législation et de leur pratique concernant la question considérée. Ils ne sont soumis à aucune autre obligation.

Dans ce système, la recommandation a donc une force obligatoire, mais limitée. Les États s'engagent seulement à la « prendre en considération » mais non pas du tout à l'adopter et à lui donner force de loi à l'intérieur de leurs frontières. En cela elle ressemble aux « conventions » adoptées par l'O.I.T. Elle en diffère parce que l'État ne s'oblige pas sans retour en conformant son droit interne à la recommandation : il pourra toujours le modifier librement par la suite. La recommandation ne peut être « ratifiée » comme la convention, mais l'État devra rendre compte de l'action qu'il aura prise pour appliquer la convention et, le cas échéant, expliquer et justifier son inaction.

La constitution de l'U.N.E.S.C.O. contient des dispositions comparables, mais beaucoup plus vagues (art. IV, B, § 4). Elle opère le même rapprochement avec les projets de conventions adoptés par l'organisation, qui doivent être soumis, dans les mêmes conditions, aux autorités nationales compétentes. Les statuts des autres Institutions spécialisées ne mettent pas d'obligations précises à la charge des membres. Celui de l'OAA se borne à parler de « recommandations destinées à être soumises à l'attention des États membres en vue de leur exécution par une action nationale » (art. IV, § 2). Quant à la convention instituant l'OACI, la seule indication qu'elle fournisse concerne les recommandations prises par le Conseil en application de l'art. 69 et est négative :

« Aucun Etat contractant ne sera considéré coupable d'infraction à la présente convention s'il manque de mettre ces recommandations à exécution. »

Ce qui pourrait d'ailleurs être utilisé *a contrario* pour affirmer le caractère obligatoire des recommandations prévues à d'autres articles. Mais cette thèse ne peut être soutenue sérieusement lorsqu'on considère l'ensemble de la convention. On notera pourtant des dispositions très curieuses de l'art. 94 (b) qui autorisent l'Assemblée lorsqu'elle recommande l'adoption d'un amendement constitutionnel, à prévoir que tout État qui n'aurait pas ratifié dans un délai déterminé après l'entrée en vigueur de cet amendement cesserait d'être membre de l'organisation. C'est non seulement donner ainsi force obligatoire à une recommandation lorsqu'elle a été suivie par la majorité des membres, mais encore l'assortir d'une sanction sévère.

Avec le traité instituant la CECA, se manifeste une conception toute différente, mais très précise. Aux termes de l'art. 14 :

« Les recommandations comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l'objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts. »

Il n'est pas nécessaire de commenter cette formule, suffisamment claire elle-même, ni de souligner combien son inspiration est éloignée des dispositions précédemment rencontrées. On se souviendra seulement qu'on est en présence, cette fois, d'une institution « supranationale », dont les pouvoirs de décision sont plus développés que ceux des

organisations « interétatiques » classiques et qui peut s'adresser à des entreprises privées aussi bien qu'à des Etats.

Notons enfin que, même lorsqu'elle ne confère explicitement aucune force obligatoire aux recommandations des organes qu'elle institue, une constitution peut néanmoins attacher des effets juridiques à leur exécution. C'est le lieu ici de rappeler le fameux art. 15, § 6 du Pacte de la SDN, aux termes duquel il était interdit de recourir à la guerre contre toute partie à un différend qui se conformerait aux conclusions du rapport adopté à l'unanimité par le Conseil, c'est-à-dire aux recommandations contenues dans ce rapport.

Que conclure de cette revue ? Certainement à l'existence d'une tendance, dans le droit de l'organisation internationale, à conférer une signification juridique plus précise aux recommandations, mais d'une tendance qui ne se développe pas dans moins de trois directions. Tout d'abord, avec les conventions rédigées par les institutions internationales, les recommandations aux Etats membres se présentent comme l'expression d'une fonction législative internationale, qui ne peut se déployer qu'avec le consentement individuel de ces Etats. D'autre part, elles s'apparentent à des décisions obligatoires pour leurs destinataires, mais leur conservent un large pouvoir discrétionnaire; elles relèvent alors d'une direction politique internationale, d'une fonction gouvernementale. Enfin, même sans emporter d'obligation, elles peuvent conférer certains avantages juridiques aux Etats qui les appliquent spontanément. Il en est ainsi lorsqu'elles sont utilisées dans le cadre d'une fonction « pacificatrice », essentiellement politique et de conciliation, mais qui n'est pas étrangère à la fonction juridictionnelle.

La variété des perspectives ainsi découvertes ne doit pas surprendre. En raison même de l'imprécision de ses caractères juridiques, la recommandation est naturellement polyvalente. Les définitions qu'elle a reçues lui ont été données dans les organisations où l'une des fonctions qu'on vient de définir prenait une importance particulière. Mais il est rare que ces fonctions, soigneusement distinguées et classées dans l'ordre interne, ne soient pas plus ou moins confondues et mêlées dans l'ordre international. D'où la nécessité de ne pas cerner de façon trop précise les contours de la recommandation afin de préserver la précieuse multiplicité de ses utilisations. Ce polymorphisme ne facilite guère l'analyse juridique. Après l'examen auquel nous venons de nous livrer le problème reste entier pour la grande majorité des organisations internationales et, même pour celles que nous avons citées, on peut douter qu'il soit toujours pleinement résolu. Il l'est, sans doute, pour l'O.I.T. et la C.E.C.A., mais pour l'U.N.E.S.C.O., pour l'O.A.A., pour l'O.A.C.I. et même, bien que ce n'ait plus qu'un intérêt rétrospectif, pour la S.D.N. Bien des points restent dans l'ombre : le bilan est plus riche en problèmes posés qu'en problèmes résolus. Il nous faut alors nous

tourner vers une étude plus ample, abordée avec plus de recul, des relations entre l'organisation internationale et ses membres.

2. — LES RAPPORTS ETATS-ORGANISATION

A) *Les obligations sociales de l'Etat membre*

Toute création d'une organisation internationale constitue, peu ou prou, un fait révolutionnaire. Elle apporte une novation dans le concept même de société internationale. Avant cette naissance, la société interétatique est atomisée. Chaque Etat est engagé dans une universelle compétition économique et politique, génératrice d'insécurité et de guerre. Dans une telle société il n'existe que des intérêts particuliers, mieux même : singuliers, car chacun de ses membres se trouve placé dans une situation unique, étroitement définie par ses coordonnées géographiques et historiques. Les relations qu'il peut entretenir avec d'autres Etats, sur la base de tels intérêts ne peuvent elles-mêmes qu'être singulières : bilatérales — en dehors de quelques coalitions éphémères. Mais aucun « bien commun » ou, pour parler un langage plus moderne, aucun intérêt général ne peut se dégager de façon permanente et prendre forme. L'idée de société internationale n'est qu'une simple abstraction. Elle peut être invoquée et célébrée dans les discours officiels et les théories doctrinales; elle ne recouvre rien. Les exigences de leur conservation imposent aux Etats de n'abandonner à nul autre qu'à leurs gouvernements respectifs le soin d'assurer la défense de leurs intérêts et de revendiquer dès lors une souveraineté absolue qui est, avant tout, le droit de se déterminer soi-même en toute indépendance et d'apprécier sans appel son propre droit, de définir quand et jusqu'où on est engagé.

Il serait naïf d'imaginer que l'apparition d'une organisation internationale modifie radicalement cette situation. Les tensions — certains diraient les contradictions — politiques subsistent, car elles résultent de données objectives, de structures sociologiques et économiques, qui restent intactes. Mais une telle création — et c'est là sa nouveauté — signifie la reconnaissance par ses fondateurs d'une communauté, sinon d'une identité, de situation en face de certains problèmes, d'une solidarité au moins partielle, d'un intérêt commun et, par là, la société qu'ils forment est désormais une valeur et non plus un simple mythe.

La première expression de cette valeur, on la trouve déjà dans le préambule du traité constitutif, qui définit l'essentiel de la solidarité sur laquelle elle repose et en marque à la fois le domaine et les limites. Préambule trop souvent dédaigné par les juristes parce que non juridique : purement politique. Dans la mesure où « politique » désigne une ligne de conduite et un objectif que l'on s'assigne, le

qualificatif n'est pas inexact, mais ne justifie pas ce dédain. Ce qui se présente, d'un point de vue étroitement légaliste, comme une simple déclaration d'intentions, n'est pas absolument dépourvu de conséquences au plan du droit. Une organisation internationale n'est pas une fin en soi ; sa création ne se justifie que parce que ses promoteurs ont décidé d'établir un nouveau système de relations entre eux, impliquant la réalisation d'objectifs communs dans la paix et la coopération. La définition de ces buts présente une importance telle pour la société organisée que les rédacteurs de la Charte des Nations Unies ont éprouvé le besoin de prolonger son préambule par un chapitre faisant partie du corps même du traité, à l'abri de ce fait de toute controverse portant sur sa valeur juridique. Dans plus d'une constitution, on trouve des articles de même nature (20). Ainsi les buts fixés par les fondateurs ne sont pas simple et vague programme « politique » : ils sont obligations sociales.

L'idée de société ainsi valorisée exige de s'incarner, pour sortir définitivement de l'abstraction et de la dispersion dans les optiques particulières et les intérêts individuels : sa constitution va la doter d'organes chargés d'exprimer socialement ses exigences. Mais dans l'état actuel des choses, toute organisation internationale (21) est ambiguë : comme on l'a déjà souligné, elle est institution communautaire plaquée sur une collection d'Etats isolés. Ambiguïté qui se manifeste déjà dans son acte constitutif : un traité. Techniquement, le traité se présente comme un instrument juridique adapté à des relations individualisées. Son objet premier est de réglementer les rapports s'établissant entre ses signataires, et c'est ainsi qu'il a d'abord été utilisé. Ce sont les Etats signataires qui sont investis des droits et obligations qu'il crée, les Etats encore, et eux seuls, qui l'exécutent. Son extension à l'ordre constitutionnel ne pouvait aller sans faire apparaître de graves contradictions, dont bien peu encore sont surmontées. Le traité institutionnel crée des organes sociaux et ces organes vont recevoir, les premiers, la charge de l'exécuter par le jeu des compétences qu'il leur confère. C'est là une nouveauté remarquable qui rompt avec la technique traditionnelle. Pour autant, les Etats ne sont pas dispensés de l'obligation qui leur incombe de poursuivre — à leur niveau et avec les moyens dont ils disposent individuellement — les objectifs définis par le traité. On a trop tendance à l'oublier.

Ainsi les rapports entre organisation et Etats ne doivent-ils pas être réduits à des relations constitutionnelles : ils sont d'abord collaboration

(20) Sans compter les nombreux traités, comme ceux instituant l'O.A.C.I. et l'U.P.U., dont une partie seulement est constitutive, l'autre partie ayant pour objet l'établissement d'une réglementation à laquelle seront soumis les Etats membres dans leurs rapports réciproques et dont l'organisation doit avant tout surveiller et faciliter l'observation en même temps qu'elle en prépare la mise à jour.

(21) Toute organisation « interétatique », au moins.

en vue d'atteindre des buts qui leur sont assignés en commun. Cette constatation est essentielle pour comprendre la signification des recommandations adressées par la première aux seconds : elles constituent le principal instrument de cette collaboration. Les fins désignées par un traité institutionnel ne peuvent qu'être générales et abstraites. Il reste à leur donner un contenu concerté de règles d'action et de solutions précises en face des multiples problèmes que font naître la vie et les relations des Etats. Qui aura ce pouvoir ? Comme on a aperçu une double responsabilité, on trouvera une double compétence. Ce sont d'abord les organes sociaux eux-mêmes, dans le cadre des attributions qui leur ont été conférées. Leur composition les met en mesure de se dégager des vues particularistes, d'envisager les besoins de la société dans son ensemble et de conférer à leurs décisions une autorité politique et morale devant laquelle on doit s'incliner. Ces décisions pourront être définitives lorsque l'action qui les prolonge relève de l'organisation elle-même : action des services administratifs ou fourniture d'experts, d'assistance économique ou technique, de moyens financiers, etc. Le plus souvent, cependant, ce sera aux Etats membres d'en assurer l'exécution.

Mais les Etats ne sont pas sujets : ils ont conservé leur souveraineté. La Charte des Nations Unies a proclamé comme le premier des principes sur lesquels elle est fondée celui de « l'égalité souveraine de tous les membres » et c'est aussi la base fondamentale de toutes les organisations « interétatiques ». A eux appartient donc aussi d'apprécier et de dire ce que la loi sociale exige devant chaque problème pratique, que l'organisation se soit ou non déjà prononcée, et même s'ils sont invités à se conformer à une recommandation de cette dernière. Chacun d'entre eux n'a pas seulement à donner son avis, compté avec les voix de tous les autres, comme membre des organes sociaux. Il a encore le droit d'apprécier seul et souverainement ce à quoi ses engagements sociaux l'obligent pour son propre compte : le droit d'accepter ou de rejeter la recommandation qui lui est adressée.

On voit ainsi se dégager, au terme d'une analyse qui aura pu paraître trop longue à certains, mais qui était indispensable pour apercevoir tous les aspects du problème, la double nature, à bien des égards contradictoire, de la recommandation aux Etats membres. Elle n'a pas d'autre objet que de donner un contenu aux *obligations sociales* de ces Etats — mais n'est pas elle-même *obligatoire* : elle peut être contestée par ces derniers, qui restent libres de lui opposer leur propre appréciation.

B) *L'Etat devant la recommandation*

Sous ce second aspect, la recommandation aux Etats membres se présente comme une simple proposition. En droit strict, son destinataire n'est obligé à rien : ni à appliquer ni même à tenir compte

de son existence. On comprend dès lors que le premier pas dans la voie de l'obligation ait été accompli quand la constitution de l'O.I.T. a prévu que les Etats seraient tenus de soumettre les recommandations de la Conférence générale du Travail (comme les projets de convention élaborés par elle d'ailleurs) aux autorités nationales compétentes pour leur faire porter effet dans l'ordre interne. Ce qui ne modifie pas substantiellement la situation de l'Etat lui-même : le pouvoir de repousser la recommandation passe simplement des autorités chargées des relations extérieures à celles qui agissent dans l'ordre interne.

La nature juridique de la recommandation ne se trouverait réellement transformée que si disparaissait le droit de l'Etat membre d'apprécier individuellement la portée de ses obligations sociales : la compétence concurrente à celle de l'organisation dont il continue à disposer. La transformation serait tellement profonde qu'il ne serait presque plus possible de parler encore de recommandation. En fait, dans la plupart des cas où ce droit a été enlevé aux Etats, les termes de décision ou d'action ont été préférée (22). L'exemple le mieux connu est celui de l'« action » que peut entreprendre le Conseil de Sécurité « en cas de menace contre la paix, de rupture de paix et d'acte d'agression » (23). Il est remarquable que les dispositions des art. 24 § 1 et 25 viennent confirmer notre analyse en montrant que, dans ce cas, les membres de l'organisation abandonnent en effet leur droit d'appréciation individuelle : ils « reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de Sécurité *agit en leur nom* » et « conviennent *d'accepter et d'appliquer* les décisions du Conseil ».

Dans certains cas, le terme de recommandation a été conservé mais c'est moins peut-être par fidélité à l'institution que par pauvreté de vocabulaire. Il en est ainsi des recommandations dont nous avons parlé plus haut, prévues à l'art. 14 du traité instituant la C.E.C.A. Elles constituent de véritables décisions, qu'on a voulu distinguer par ce

(22) A juste titre d'ailleurs. Comme le faisaient remarquer les signataires de l'opinion dissidente dans l'arrêt de la Cour internationale de Justice du 25 mars 1948 (affaire du détroit de Corfou, exception préliminaire), le terme de recommandation a un sens « habituel » qu'on ne saurait ignorer délibérément. Il implique que l'auteur d'une recommandation ne peut ou ne veut pas imposer son avis, qu'il laisse une certaine liberté d'appréciation à celui auquel il s'adresse. Une recommandation diffère donc certainement d'une action et même d'une décision, au sens strict ou technique du mot, qui désigne un acte créant une situation juridique déterminée, tenant sa valeur de la seule volonté de son auteur. Le terme de décision, pourtant, pris cette fois dans son sens le plus large, le plus « habituel », peut être utilisé pour qualifier une recommandation, parce que celle-ci clôt un débat, définit une prise de position, exprime une volonté. Certaines conséquences juridiques peuvent être tirées, on le verra, du fait que la recommandation constitue effectivement une décision de l'organe dont elle émane. C'est aussi ce qui explique le débat qui s'était instauré, dans l'affaire précitée, autour de l'art. 25 de la Charte : le terme de « décision » du Conseil de Sécurité, employé dans cet article, est-il utilisé dans une acception générale, qui recouvre les recommandations, ou dans un sens restreint ?

(23) Cf. la discussion sur le sens du mot « action » lors de l'adoption de la résolution 337 (V) de l'Assemblée générale du 3 nov. 1950 (Union pour le maintien de la paix. Voir : *Répertoire de la pratique des N.U.*, I, pp. 333 et s. et les références aux débats de la première Commission et de l'Assemblée, notes 111 et 113).

vocabulaire des autres actes de la Haute Autorité, dont elle se différencie par des traits particuliers. Dans le cadre de la C.E.C.A., ce seraient plutôt les avis, qui « ne lient pas », qui correspondraient à la véritable notion de recommandation. Il n'en est pas moins significatif que le terme de recommandation ait été réservé aux décisions qui laissent la plus large part de pouvoir discrétionnaire à leurs destinataires, auxquelles elles n'imposent que des buts à atteindre, sans leur fixer les moyens propres à y parvenir. Par là, elles restent encore dans le cadre de la définition générale que nous avons proposée en tête de cette étude.

Ce n'est pas dire, pour autant, que des recommandations ordinaires ne puissent être revêtues d'une force obligatoire. Il en sera ainsi, au contraire, lorsque les Etats auront fait abandon de leur droit d'appréciation individuelle par un acte spécial, convention ou déclaration, distinct du traité constitutif, ou lorsque ce droit ne pourra être exercé en raison des circonstances. La recommandation de l'Assemblée générale portant création des Etats indépendants de Lybie et de Somalie en fournit un exemple bien connu (24). Cette recommandation a été considérée comme obligatoire par les Etats intéressés. La raison en est que les quatre Puissances (France, Royaume Uni, U.R.S.S., Etats-Unis) qui s'étaient réservé le droit, dans le traité de paix avec l'Italie, de régler le sort des colonies italiennes, s'étaient ensuite engagées dans un accord spécial à se soumettre aux recommandations que formulerait l'Assemblée sur ce point.

Dans les accords de tutelle, le gouvernement chargé de l'administration du territoire prend également divers engagements relatifs aux recommandations de l'O.N.U. et des Institutions spécialisées. C'est ainsi que dans l'accord du 13 décembre 1946, pour le territoire du Togo, la France s'est engagée (art. 6) :

« à y étendre les conventions et recommandations faites par les Nations Unies ou les institutions spécialisées prévues à l'art. 57 de la Charte, chaque fois que ces conventions et recommandations seront favorables aux intérêts de la population et compatibles avec les buts que se propose le système de tutelle et les termes du présent accord »;

ce qui constitue une obligation précise, malgré la large part d'appréciation qui est laissée à l'autorité administrante pour apprécier cette « compatibilité ».

En outre, dans son rapport annuel, le gouvernement français devra inclure les informations relatives aux mesures prises en vue de donner effet aux suggestions et recommandations de l'Assemblée générale ou du Conseil de Tutelle (art. 2, § 1).

On peut citer encore le cas de la recommandation de l'Assemblée générale *relative au gouvernement futur de la Palestine et établissant un plan de partage avec union économique* (25), à laquelle on a voulu

(24) Résolution 289 (IV) du 21 novembre 1949.

(25) Résolution 181 (II) du 29 novembre 1947.

attribuer un caractère obligatoire. Cette prétention reposait sur la déclaration, d'ailleurs peu concluante, du Royaume Uni, qui avait manifesté le désir, en portant l'affaire devant l'Assemblée générale, de se décharger des responsabilités qui lui incombaient en sa qualité de Puissance mandataire. Plusieurs délégués en conclurent que la recommandation de l'Assemblée serait obligatoire (26). L'Assemblée elle-même recommanda au Conseil de Sécurité « de considérer comme une menace contre la paix, rupture de paix ou acte d'agression... toute tentative visant à modifier par la force le règlement prévu pour la présente résolution ». Peu importe que, par la suite, le Conseil n'ait pas exactement rempli ce mandat, la recommandation n'étant certainement pas obligatoire à son égard, pour les raisons précédemment étudiées, même si elle l'était vis-à-vis des Etats. Peu importe également que l'Assemblée ait finalement renoncé à en imposer l'application : il s'agit là d'une attitude politique qui ne porte pas atteinte à la valeur juridique de sa recommandation. Les doutes les plus sérieux qu'on peut formuler à ce sujet résultent d'une part des réserves exprimées par le Royaume Uni au moment de saisir l'Assemblée et d'autre part du fait que s'il appartenait à la seule Puissance mandataire de régler le sort de la Palestine sous le contrôle de l'organisation internationale, la situation de ce territoire avait déjà fait naître un différend intéressant des Etats tiers, lesquels n'avaient pas eux-mêmes renoncé à leur droit d'appréciation individuelle.

Quoi qu'il en soit de cet exemple — que les dimensions de cette étude ne nous permettent pas d'analyser plus complètement — il est intéressant de voir se confirmer dans la pratique le lien qui existe entre la valeur obligatoire des recommandations et la disparition du droit d'appréciation individuelle des Etats. Reste à se demander si, lorsque ce droit subsiste, il peut être exercé de façon arbitraire.

Au premier abord, une réponse affirmative paraît s'imposer. N'avons-nous pas dit nous même qu'il était une conséquence de la souveraineté conservée par les Etats ? Il ne faut pas oublier pour autant que la recommandation a pour objet de donner un contenu à leurs obligations sociales en face d'un problème particulier et actuel. S'ils conservent le droit de « réviser » individuellement l'appréciation qu'elle comporte, ce ne saurait être pour se soustraire à leurs obligations. Les Etats ont eux-mêmes, en signant le traité constitutif, donné compétence à un organe international pour leur proposer les moyens de remplir leurs obligations ; la recommandation formulée par ce dernier, surtout si elle a été adoptée à une forte majorité, doit être réputée avoir donné une exacte interprétation de ce qui est dû : présomption que les Etats

(26) Voir l'analyse des débats et des différentes décisions prises dans cette affaire tant par le Conseil de Sécurité que par l'Assemblée générale dans P. F. BRUGIÈRE, *op. cit.*, p. 233 et s.

doivent détruire s'ils estiment ne pas devoir déférer à l'invitation qui leur est adressée.

Ceci a été parfaitement perçu dans la pratique. Les Etats se refusant à appliquer une recommandation ont sans doute souligné très habituellement qu'elle était dépourvue de force obligatoire ; il est remarquable qu'ils n'aient jamais cru pouvoir s'en tenir à cette argumentation. Dans la plupart des cas ils ont cherché à contester directement la valeur juridique de la recommandation qui leur était adressée en soutenant qu'elle était inconstitutionnelle et qu'en la posant son auteur avait dépassé les limites de sa compétence, telle qu'elle résultait du traité constitutif, et s'était rendu coupable d'un excès de pouvoir. Il suffira, à cet égard, de rappeler l'usage qui a été fait de l'article 2, § 7 contre les recommandations de l'Assemblée générale. Il permet à la fois de soutenir l'illégalité de ces recommandations et d'affirmer l'inexistence d'obligations sociales dans l'affaire qu'elles concernent (27).

Ce besoin ressenti par les Etats de justifier leur carence en face d'une recommandation est d'abord politique — on ne le contestera pas. Mais il s'agit précisément pour eux de préserver l'intégrité de leur position politique devant l'opinion mondiale en faisant la preuve que leur action est conforme au droit, malgré la condamnation de l'organisation internationale. C'est bien essayer de se débarrasser d'une présomption d'illégalité et c'est là que le politique rejoint le juridique.

Il est donc incontestable que l'exécution ou le refus d'exécution d'une recommandation n'est pas juridiquement indifférent. L'une et l'autre attitudes sont, au contraire, susceptibles de produire des effets de droit. L'Etat qui se conforme à la recommandation qui lui est adressée doit être considéré comme remplissant les obligations qu'il avait assumées en devenant membre de l'organisation internationale. L'art. 15, § 6 du Pacte ne faisait que tirer la conclusion logique de cet état de droit, en disposant qu'il n'était pas permis de lui déclarer la guerre. Il en restreignait simplement la portée en ne faisant jouer cette interdiction qu'au cas où la recommandation avait été adoptée à l'unanimité. Même en dehors d'une disposition formelle, le recours à la guerre, et même toute forme de représailles contre un Etat qui se conforme à une recommandation doit être considérée comme une violation de ses obligations sociales par celui qui en serait l'auteur.

Enfin l'acceptation d'une recommandation par un Etat ne doit pas être considérée comme une simple manifestation de bonne volonté. C'est une déclaration qui engage son auteur, à moins qu'un texte contraire ne lui réserve le droit de s'en dégager, comme c'est le cas de la constitution de l'O.I.T. L'opinion que nous soutenons semble avoir été également

(27) Voir l'analyse très complète qui est donnée de ces attitudes dans le *Répertoire de la pratique des N.U.*, I, pp. 57 et s.

celle de la Cour internationale de Justice, telle qu'elle s'exprime dans son arrêt du 25 mars 1948, rejetant l'exception préliminaire présentée par l'Albanie dans l'affaire du Détroit de Corfou. A vrai dire, cette opinion n'a pas été exprimée avec une netteté parfaitement satisfaisante. La Cour s'est déclarée valablement saisie, malgré l'absence de compromis, parce que l'Albanie, dans une lettre du 2 juillet 1947, avait déclaré à la fois accepter une recommandation du Conseil de Sécurité enjoignant aux parties de porter leur différend devant la Cour et être prête à se présenter devant celle-ci. Il y avait donc acceptation formelle de la juridiction de la Cour en dehors même de l'acceptation de la recommandation. Cette dernière acceptation aurait-elle suffi pour que la Cour estime l'Albanie obligée de se rendre à l'invitation du Conseil de Sécurité ? On ne peut l'affirmer avec certitude. On retiendra cependant comme une indication importante le fait que la Cour a refusé de faire sienne l'opinion de sept juges qui, tout en souscrivant à l'arrêt, estimaient nécessaire d'affirmer le caractère non obligatoire d'une recommandation, sans distinguer d'ailleurs si elle avait été ou non acceptée par ses destinataires.

Quant à l'Etat qui refuse d'appliquer une recommandation, il ne fait sans doute qu'exercer un droit qu'il s'était réservé ; il n'en doit pas moins être présumé en faute à l'égard de l'organisation, à moins qu'il ne justifie sa position par une argumentation de fait ou de droit valable : acceptable par celle-ci. Présomption qui n'est pas sans conséquence puisque l'Etat peut, dans certains cas, lorsque les raisons qu'il a invoquées pour rejeter la recommandation n'ont pas été acceptées, et bien que celle-ci ne fût pas obligatoire, tomber sous un mécanisme de sanctions.

C) *L'application des recommandations*

La possibilité de recourir à un tel mécanisme s'explique par le fait qu'une recommandation constitue pour l'organe dont elle émane, ainsi que nous l'avons déjà relevé, une décision; d'autres décisions, peut-être plus impératives, pourront être prises pour son application. On s'aperçoit ainsi que l'efficacité d'une recommandation dépend, en définitive, de l'ensemble des pouvoirs dont dispose son auteur à l'égard de son destinataire. Il est certain, par exemple, que les recommandations du Conseil de Sécurité s'imposeront avec d'autant plus de poids que celui-ci peut considérer comme une menace contre la paix le refus de s'y conformer et prendre à l'encontre de l'Etat qui s'en rendrait coupable les mesures prévues au chapitre VII de la Charte. De son côté l'Assemblée générale peut toujours recommander aux membres de l'organisation de prendre certaines mesures diplomatiques ou économiques propres à faire pression sur l'Etat qui se refuse à appliquer ses recommandations. Il deviendrait ainsi très difficile à un Etat isolé au sein des Nations

Unies, et surtout si une majorité décidée s'est prononcée contre lui, de se soustraire aux recommandations de l'Assemblée générale. Cette menace s'est trouvée sensiblement aggravée par la résolution 377 (V) du 3 novembre 1950. On sait qu'aux termes de cette résolution, l'Assemblée saisie d'une affaire où la paix se trouve menacée ou rompue et que le Conseil de Sécurité n'a pu régler « en raison du manque d'unanimité des membres permanents », peut adresser à ses membres « les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre y compris, dans le cas d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée, s'il en est besoin ». Cette résolution qui transforme profondément l'équilibre établi par la Charte au sein des Nations Unies a pu paraître inconstitutionnelle et a été très vivement attaquée sur ce plan par les Etats du groupe soviétique. On ne peut aujourd'hui que la considérer comme régulière alors que son utilisation a été unanimement acceptée dans les affaires de Suez et de Hongrie.

Enfin, de nombreux organes internationaux, dont le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale, peuvent compléter leurs recommandations par des décisions intérieures, chargeant les organes administratifs existants d'assurer et de contrôler l'application de leurs recommandations, ou créant des organes nouveaux (subsidiaries), commissions ou appareils administratifs et même militaires, à qui seront confiées des missions analogues.

Une application tout à fait remarquable de ces possibilités a été faite précisément dans les affaires de Suez et de Hongrie, qui méritent pour cela qu'on s'y arrête un peu longuement.

Dans l'affaire de Suez, une première résolution du 2 novembre 1956 a d'abord recommandé aux parties de se mettre d'accord pour cesser le feu immédiatement et chargé le Secrétaire général de lui faire rapport sur la façon dont cette résolution aura été observée. Le 5 novembre, deux autres résolutions étaient adoptées, dont l'une créait :

« un commandement des Nations Unies pour une force internationale d'urgence chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités, conformément aux dispositions de la résolution de l'Assemblée générale du 2 novembre 1956 ».

On doit cependant noter que, contrairement aux apparences, cette force internationale n'était pas destinée à obtenir l'exécution forcée de la recommandation du 2 novembre, ce qui explique que l'Assemblée générale n'ait pas eu recours aux mesures collectives que la résolution 377(V) l'autorisait à prendre. Tout au contraire, la création de cette force internationale fut rendue possible parce que tous les belligérants avaient reconnu la nécessité d'arrêter les hostilités et que certains d'entre eux réclamaient sa mise sur pied. Le rôle de la force internationale devait être seulement de contrôler la réalité du cessez-le-feu, de prévenir une reprise des hostilités et de permettre le retrait des

forces non égyptiennes, également recommandé par la résolution du 2 novembre.

Toutefois, la résolution du 5 novembre ne comportait qu'une décision d'ordre interne, ne s'imposant pas plus aux Etats membres qu'une recommandation. C'est pourquoi un accord a dû être passé avec l'Egypte, dans des conditions difficiles, préalablement au débarquement de la force internationale dans la région du canal.

Aussi différent qu'ait été son déroulement, l'affaire de Hongrie confirme les enseignements de la question de Suez. Les recommandations invitant l'Union soviétique à retirer ses troupes de Hongrie et à cesser d'intervenir dans les affaires de ce pays ayant été rejetée par Moscou, l'O.N.U. s'est trouvée désarmée, aucune action collective ne paraissant possible contre l'U.R.S.S. sans conduire à une guerre mondiale. L'envoi d'observateurs des Nations Unies ne fut pas davantage possible, en raison du refus opposé par le gouvernement hongrois. L'exécution d'un programme d'aide immédiate fut elle-même subordonnée à un accord entre le Secrétaire général et ce dernier gouvernement.

On ne peut mettre plus clairement en évidence que, hors le cas où peut jouer le chapitre VII et où toute considération juridique cède devant l'impératif du maintien de la paix, les recommandations ne peuvent s'appliquer que lorsqu'elles ont été acceptées par leurs destinataires et que ceux-ci sont décidés à coopérer avec l'organisation internationale. Toutes les mesures que peut prendre celle-ci pour en assurer et contrôler l'exécution ou bien sont elles-mêmes suspendues à cette acceptation ou bien ont pour objet de la provoquer. Ce qui confirme l'analyse présentant la recommandation comme un instrument de collaboration entre l'organisation et ses membres en vue de la réalisation des fins sociales : collaboration qui postule l'existence d'une volonté de coopérer chez les uns comme chez l'autre

III. — LES RECOMMANDATIONS ADRESSEES A UN DESTINATAIRE ETRANGER A L'ORGANISATION INTERNATIONALE

On entre ici dans un domaine nouveau. Comme on l'a vu déjà, ces destinataires peuvent être fort divers : Etats ou gouvernements ou autorités gouvernementales, autres organisations internationales, intergouvernementales ou non, populations et même simples particuliers. Le trait commun qui permet de les réunir dans un même groupe est négatif, mais capital pour le problème qui nous intéresse : ils ne font pas partie de l'organisation dont émane la recommandation et, dès lors, ne sont pas soumis à son ordre constitutionnel.

1. — RECOMMANDATIONS A UN ETAT NON MEMBRE

Dans ce cas, le destinataire n'ayant assumé aucune obligation sociale, la nature de la recommandation se trouve simplifiée. Elle n'est plus qu'une simple proposition, un avis, une demande, dépourvue de toute force obligatoire. L'organisation tirant toute son autorité d'un traité, qui est *res inter alios acta* pour celui auquel elle s'adresse, ne peut conférer aucune valeur juridique à son invitation. Elle peut simplement l'assortir de pressions diplomatiques ou l'accompagner d'une action politique ou militaire qui pourront être d'une certaine efficacité. C'est une question de force et non plus de droit.

Exceptionnellement, une recommandation de cet ordre pourra devenir obligatoire, lorsque l'Etat qui en est l'objet l'a acceptée à l'avance, directement ou indirectement, par un traité particulier ou autrement. La recommandation déjà citée de l'Assemblée générale, relative aux anciennes colonies italiennes, a été obligatoire pour l'Italie, qui ne faisait alors pas partie des Nations Unies. Elle avait, en effet, dans le traité de paix du 10 février 1947 abandonné aux quatre Puissances le droit d'en régler le sort et celles-ci, comme on l'a rappelé, s'en étaient remises à leur tour à l'Assemblée générale.

On ne peut aller au-delà de ces constatations pour les organisations ordinaires. Il en va un peu différemment lorsqu'il s'agit d'une recommandation émanant des Nations Unies, c'est-à-dire d'une organisation politique à vocation mondiale. La société fondée par les Nations Unies ne réunit comme membres actifs que les Etats signataires de la Charte de San Francisco ou qui ont été admis par la suite conformément à la procédure fixée à l'art. 4. Et on sait combien peut être difficile cette admission. Il n'en reste pas moins que les buts qu'elle se propose présentent un caractère universaliste qui ne peut être nié. La paix et la sécurité internationales ne sont pas divisibles, comme l'histoire l'a montré. La Charte l'a fort opportunément reconnu et en a même fait l'un des principes qui doivent guider son action :

« L'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale » (art. 2, § 6).

Les chapitres VI et VII relatifs au règlement pacifique des différends internationaux et à l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression définissent le rôle du Conseil de Sécurité sans se préoccuper de savoir si des Etats non membres se trouvent ou non impliqués dans les différends ou situations dont il doit s'occuper.

On touche ici une des contradictions que nous signalions entre la technique du traité et les besoins de l'institution. Il n'est possible ni

politiquement ni juridiquement que l'idée d'une société internationale universelle reconnue, avec les obligations sociales qui en découlent, par la très grande majorité des Etats existants, continue à être niée par ceux qui n'ont pas encore pénétré dans l'organisation qui l'incarne et ne produise aucun effet à leur égard.

L'organisation se trouvera donc fondée, sur la base des articles précités, à attendre des Etats non membres qu'ils assument en matière de paix et de sécurité internationale les mêmes obligations que les membres et à conférer la même valeur juridique à ses recommandations, que leurs destinataires fassent ou non partie des Nations Unies. Et il n'est pas douteux que cette extension ne pourra pas être limitée aux seules questions de paix et de sécurité. Elle vaudra également pour toutes les questions relevant de l'organisation et présentant une valeur universelle, comme celles qui touchent à la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La pratique des Nations Unies l'a déjà démontré à plusieurs reprises, notamment dans la question du détroit de Corfou, dans celle du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Bulgarie et en Hongrie dans l'affaire de Corée (28).

Cette interprétation contredit sans doute les principes du droit international général en matière de traités et de souveraineté nationale ou, plus exactement, le sens traditionnel dans lequel ces principes sont compris. Mais la contradiction résulte moins de l'interprétation dont nous faisons l'écho que de l'existence de l'O.N.U. et de son extension présente qui les remettent en cause. Le droit international du XIX^e siècle ne peut continuer à régir le XX^e sans s'adapter à l'état actuel des relations internationales.

Ajoutons que les Etats non membres eux-mêmes doivent le plus souvent être réputés avoir accepté les obligations de la Charte. Ils y sont tenus lorsqu'ils saisissent l'Organisation conformément à l'article 35 § 2, mais aussi lorsqu'il est fait acte de candidature, aux termes de l'art. 4. Cet engagement les place, à l'égard des recommandations qui leur sont adressées, dans une situation tout à fait comparable à celle des Etats membres.

2. — RECOMMANDATIONS A UNE AUTRE ORGANISATION INTERNATIONALE

Nous visons ici uniquement les recommandations échangées entre organisations complètement indépendantes. Certains organismes internationaux tout en bénéficiant d'une large autonomie et en ayant un grand volume d'activité, constituent de simples organes subsidiaires apparte-

(28) Voir l'analyse très complète qui en est faite dans le *Répertoire de la pratique des Nations Unies*, I, p. 39 et s.

nant à une organisation plus vaste. C'est le cas, par exemple, du F.I.S.E. ou de l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée. Les recommandations qu'elles reçoivent de l'organe dont elles relèvent ou qu'elles lui adressent sont d'ordre intérieur et n'appartiennent donc pas à la catégorie que nous étudions présentement. Au contraire, les Institutions spécialisées doivent être considérées comme indépendantes de l'O.N.U., malgré les dispositions des articles 57 et 63 de la Charte. Elles ont été formées, en effet, à partir d'un traité constitutif spécial et ne sont reliées aux Nations Unies que par un accord international.

L'indépendance réciproque de l'auteur et du destinataire de la recommandation implique que celle-ci est dépourvue de force obligatoire. Chaque organisation est souveraine dans l'ordre de sa compétence. La recommandation s'analyse ici encore comme une simple proposition. Elle est l'instrument d'une collaboration qui doit être voulue par les deux parties et n'a d'effet, par conséquent, que si elle est acceptée. Sa valeur juridique est très comparable à celle des recommandations échangées entre deux organes indépendants.

Il faut, toutefois, réserver le cas où un accord international est intervenu pour préciser les relations entre les deux organisations en présence. Ces accords sont, dans la pratique, très nombreux et de nature fort diverse. Leur passation est fréquemment prévue par les statuts des organisations (29). Ils peuvent soit établir une collaboration permanente et générale entre leurs signataires — c'est le cas le plus fréquent —, soit la limiter à certaines activités déterminées. La valeur juridique des recommandations doit alors être appréciée à la lumière de ces accords qui peuvent leur faire produire des effets plus ou moins étendus.

Les plus importants de ces accords sont ceux qui ont été passés entre les Institutions spécialisées et l'O.N.U., en application des art. 57 et 63 déjà cités. L'accord passé avec l'O.A.C.I. par exemple prévoit que l'organisation s'engage à soumettre à ses organes compétents pour leur donner effet les recommandations qui lui auront été adressées par l'Assemblée générale ou le Conseil économique et social en application des art. 13 § 1 (6), 55, 58, 62 et 63 de la Charte. En outre, elle

« procédera à des échanges de vues avec les Nations Unies, à leur demande, au sujet de ces recommandations et fera rapport en temps opportun aux Nations Unies sur les mesures prises par l'organisation ou par ses membres en vue de donner effet à ces recommandations, ou sur tous autres résultats dont aurait été suivie la prise en considération de ces recommandations (art. V, § 2) ».

Des dispositions analogues se retrouvent dans les accords passés avec les autres Institutions spécialisées. Le système adopté ici est très

(29) Voir par exemple, l'art. 20 du traité instituant l'O.E.C.E. ; l'art. 14 de la constitution de l'O.I.R., etc.

voisin de celui qui avait été inauguré par l'O.I.T. elle même pour ses propres recommandations, et que nous avons déjà analysé. Le destinataire est obligé d'examiner sérieusement s'il peut appliquer la recommandation. Il n'est pas tenu de s'y conformer, mais doit faire rapport sur les mesures qu'il a prises et même procéder à des échanges de vues à ce sujet. Il sera donc contraint de se justifier s'il ne lui a donné aucun effet.

3. — RECOMMANDATIONS A UNE POPULATION

En raison de la nature de leur destinataire, la valeur juridique de cette catégorie de recommandations est très problématique. Il vaut mieux parler de valeur morale ou politique. Il s'agit beaucoup plus ici d'un appel que d'une véritable recommandation (30). Il en est de même des recommandations à des particuliers.

*
* *

Au terme de cette enquête, que conclure ? Ce qui apparaît d'abord, croyons-nous, c'est l'insuffisance de la définition traditionnelle, qui s'attache exclusivement à l'absence de valeur obligatoire de la recommandation. Comme on l'a vu, la réalité n'est pas si simple : toutes sortes d'effets de droit peuvent être produits par la recommandation, qu'il faut bien expliquer. Mais il n'est pas meilleur de prétendre la définir par la nature de ces effets de droit; ils sont trop diversifiés et ce serait faire éclater l'unité de l'institution; on aboutirait à autant de définitions que de destinataires possibles. Solution d'autant plus inadmissible que, dans la pratique, une même recommandation peut être adressée à des destinataires fort dissemblables. Il n'est pas rare que l'Assemblée générale s'adresse simultanément aux Etats membres des Nations Unies, à des Etats non membres, au Conseil de Sécurité et au Secrétaire général ou à un de ses organes subsidiaires. Devra-t-on dire alors que cette recommandation présente une nature juridique différente suivant qu'on la considère en fonction de tel ou tel destinataire ? Ce serait absurde.

En réalité, la recommandation doit se définir à la fois par la qualité de son auteur et par la nature particulière de son contenu, comme nous avons cru devoir le faire au début de cette étude, après un coup d'œil rapide sur la pratique. La définition provisoire dont nous étions parti s'est trouvée pleinement confirmée. La recommandation est une invitation à observer un comportement déterminé, adressée par un organe international à un destinataire qui lui est extérieur.

(30) Voir par exemple, la résolution de l'Assemblée générale 215 (III), *Prolongation pendant l'année 1949 de l'appel des Nations Unies en faveur de l'enfance*.

On peut trouver cette définition par trop vague et imprécise. Nous pensons, au contraire, qu'elle est la seule à convenir à une institution aussi protéiforme. Le terme d'« invitation » n'a pas de contenu juridique bien délimité. Il s'oppose pourtant à l'« ordre », qui exprime l'idée d'une supériorité juridique qui s'affirme et s'impose. Rien de tel ici; même lorsque, pour une raison ou une autre, la recommandation est obligatoire, elle fait appel à la volonté de son destinataire de s'acquitter des obligations qui lui incombent.

On pourra encore reprocher à notre définition de bien peu renseigner sur la nature juridique de l'institution et d'être, par là, superficielle. Nous renverrons la balle. C'est la définition traditionnelle qui laisse dans l'ignorance, faute d'un contenu positif. Avec celle que nous proposons, au contraire, on débouche sur une conception « fonctionnelle » de la recommandation qui va lui donner son sens. Dans la perspective où nous la plaçons, elle se présente, en effet, comme l'instrument juridique par excellence d'une collaboration entre son auteur et son destinataire. Collaboration véritable, c'est-à-dire excluant une subordination totale, dont les diverses modalités vont conférer aux recommandations une valeur juridique variable, mais relativement aisée à définir dans chaque cas. A cette fin on peut les classer en trois groupes, qui ne correspondent pas exactement à la division que nous avons suivie au cours de cette étude, mais se déduisent facilement de ses enseignements.

La collaboration que réalise notre institution peut d'abord s'établir sur la base d'une égalité complète et d'une indépendance réciproque. La recommandation constitue alors une proposition qui ne produira d'effets qu'après avoir été acceptée. A ce premier type appartiennent les recommandations d'ordre intérieur échangées entre organes indépendants et celles adressées à une autre organisation internationale ou à un Etat non membre, tout au moins lorsque celui-ci n'est tenu par aucune obligation statutaire. Elles peuvent d'ailleurs exprimer un pouvoir de codécision, au moins dans le premier cas, lorsqu'un acte ne peut être régulièrement pris que par accord entre les deux organes considérés.

A l'opposé, cette même collaboration peut s'instituer entre organes placés à des plans différents, dans le cadre de relations hiérarchisées. La recommandation représente, cette fois, une décision intermédiaire dans le déroulement d'une procédure générale faisant participer les organes en cause à la préparation d'une décision finale, relevant de la compétence de l'un d'entre eux. La recommandation de l'organe le plus élevé vaudra comme une instruction, à laquelle son destinataire devra se conformer. Celle de l'organe inférieur sera un projet ou une proposition que celui-ci devra reprendre pour son propre compte afin de lui donner sa valeur juridique définitive.

Entre ces deux formes se place ce type très particulier de collaboration qui associe les organes sociaux et les Etats membres pour atteindre les objectifs fixés par le traité constitutif. La recommandation donne un contenu concret aux engagements statutaires des Etats et détermine les conditions dans lesquelles ils devraient s'en acquitter. Ces derniers ont le droit de lui opposer leur propre conception, mais ne peuvent utiliser ce droit pour se soustraire à leurs obligations. Ils ne sauraient éviter de se conformer à la recommandation qui leur est adressée que si leur refus se justifie en droit et en fait. Ils peuvent d'ailleurs renoncer à ce droit d'appréciation individuelle ou encore s'engager à faire étudier la recommandation par leurs autorités compétentes en droit interne et à faire rapport sur les mesures qu'ils auront prises pour la mettre en œuvre.

On voit ainsi s'expliquer sur le plan du droit l'importance considérable qu'ont acquise les recommandations dans la pratique. Leurs caractères juridiques correspondent très exactement à l'état actuel du droit des organisations internationales et leur permettent de s'adapter aisément aux conditions de leur action, qui se développe avant tout par la coopération. On est vraiment en présence d'une institution centrale de ce droit.

Il n'est pas douteux que pour l'avenir de l'organisation internationale, les recommandations aux Etats membres sont celles qui présentent le plus de signification, même si elles sont les moins nombreuses. Leur valeur peut paraître médiocre à ceux qui mesurent tout par référence au pouvoir souverain de l'Etat sur ses propres sujets. Elle l'est sans doute, mais avant longtemps, et hors quelques expériences géographiquement limitées, cette même souveraineté des Etats s'opposera à la reconnaissance, au profit des institutions internationales, de pouvoirs de décision comparables à ceux des parlements et des gouvernements nationaux. Il ne faut donc pas mépriser les seuls instruments dont on dispose présentement. Les prochains progrès dans ce domaine se réaliseront très certainement par une utilisation plus systématique des possibilités ouvertes par le droit existant, en mettant davantage l'accent sur les obligations sociales assumées par les Etats et sur la valeur des recommandations pour en définir le contenu. Il reste fort à faire dans ce domaine, malgré les quelques réalisations que nous avons signalées au passage. La sanction restera encore longtemps celle de l'opinion publique mondiale. On aurait tort d'en sourire. Les gouvernements, à défaut des juristes épris d'absolu, savent déjà combien ils doivent en tenir compte et, s'ils se résignent souvent à l'affronter, ils n'en éprouvent pas moins tout le poids.