

LE « DROIT INTERNE » DES ORGANISATIONS  
INTERNATIONALES CHEZ BALLADORE PALLIERI & MORELLI

Hélène RASPAIL

*Associée à l'IHEI*

*Maître de conférences à l'Université du Maine*

Giorgio BALLADORE PALLIERI,

« Le droit interne des organisations internationales »

(1969)

Gaetano MORELLI,

« Cours général de droit international public »

(1956)

Si le droit interne des organisations internationales peut apparaître, à première vue, hors du champ de cet ouvrage consacré aux sources du droit international chez les grands auteurs de cette discipline, ce doute doit d'emblée être dissipé.

Les organisations internationales apparaissent en effet centrales dans la formation du droit international<sup>1</sup>. Leur pratique, tout d'abord, conduit à une certaine adaptation du droit international<sup>2</sup>. Le développement d'un droit international *relatif* à l'activité de ces organisations, ensuite, ancre incontestablement les organisations internationales au cœur des sources du droit international public. En tant que personnes juridiques de cet ordre, elles sont en effet soumises aux grands principes le régissant, ainsi qu'à des règles plus spécifiques les concernant. Aussi et surtout, les organisations internationales participent à un mouvement d'enrichissement des sources du droit international. Elles

---

<sup>1</sup> M. FORTEAU, « Organisations internationales et sources du droit », in E. Lagrange, J.-M. Sorel (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, XXXX-1198 p., pp. 257 et s.

<sup>2</sup> Il s'agit toutefois, sans doute, essentiellement de la pratique des Nations Unies. V. sur cette question : A.-Th. NORODOM, *L'influence du droit des Nations Unies sur le développement du droit international*, Thèse de doctorat, Paris 1, 2009, 677 p.

GRANDES PAGES DU DROIT INTERNATIONAL

créent en effet un droit qui leur est imputable et que l'on peut donc, au moins dans un premier temps, qualifier d'international en raison de son auteur. Cette qualification peut cependant, parfois, être remise en question, au regard de la fonction de ce droit, ou encore de l'ordre juridique dans lequel il est supposé produire ses effets. Il arrive même que l'on puisse douter de la nature à proprement parler juridique de certaines productions des organisations internationales. L'ensemble de ces réflexions est particulièrement nourri par la lecture des écrits de Morelli<sup>3</sup> et Balladore Pallieri<sup>4</sup>.

Ces auteurs représentent tous deux une doctrine italienne empreinte de positivisme, qui tente de prendre son envol par rapport à la ligne des pères du volontarisme<sup>5</sup> et qui, la première, aborde la question du droit des organisations internationales comme mode de formation à part entière du droit international, distinct du droit des traités<sup>6</sup>. La doctrine volontariste « dure » rechigne en effet à reconnaître la moindre

<sup>3</sup> Gaetano Morelli (1900-1989), docteur en droit de l'Université de Rome, a été professeur des Universités de Modène, Padoue, Naples puis Rome, ainsi que juge à la Cour internationale de Justice de 1961 à 1970. Suivant une tradition aujourd'hui perdue, il est spécialisé tant en droit international public (*Nozioni di diritto internazionale*, 7<sup>e</sup> éd. Révisée, Padoue, Cedam, 1967 [1<sup>e</sup> éd. 1943] XX-385 p., traduit en français par R. Kolb aux éd. Pedone, Paris, 2013), branche à propos de laquelle il s'est particulièrement intéressé aux aspects contentieux (v. not. *Nuovi studi sul processo internazionale*, Milan, Giuffrè, VIII-173 p. ou encore « La théorie internationale du procès international », *RCADI*, 1937, t. 61, pp. 253-373), qu'au droit international privé (*Elementi di diritto internazionale privato italiano*, Naples, Jovene, 1946, 184 p.). Son cours général de La Haye (« Cours général de droit international public », *RCADI*, 1956, t. 89, pp. 437-604) a été tout particulièrement utilisé pour cette étude.

<sup>4</sup> Giorgio Balladore Pallieri (1905-1980), docteur en droit de l'Université de Turin a exercé, au-delà de sa charge de professeur des Universités de Messine, Modène, Gênes et de l'Université catholique de Milan, la fonction de juge à la Cour européenne des droits de l'homme à partir de 1959, dont il sera vice-président en 1971 puis cinquième Président, succédant à Sir H. Waldock en 1974. Membre de l'Institut de droit international, il est également spécialisé tant en droit international public (*Diritto internazionale pubblico*, 8<sup>e</sup> éd. Révisée, Milan, Giuffrè, 1962 [1<sup>e</sup> éd. 1937], XX-688 p.) voire public interne (*Diritto costituzionale*, 9<sup>e</sup> éd., Milan, Giuffrè, 1970, XIX-481 p.) que privé (« L'arbitrage privé dans les rapports internationaux », *RCADI*, 1935, t. 51, pp. 287-403 ou encore *Diritto internazionale privato italiano*, Milan, Giuffrè, 1974, 372 p.). Parmi ses thèmes de recherche s'inscrivent le droit de la guerre (*Diritto bellico*, 2<sup>e</sup> éd. révisée, Padoue, Cedam, 1954 [1<sup>e</sup> éd. 1935], XI-464 p.), ou encore les sources du droit international public, dont plus particulièrement le droit interne des organisations internationales, objet d'un cours de la Haye (« Le droit interne des organisations internationales », *RCADI*, 1969, t. 127, pp. 1-37) sur laquelle cette étude s'appuie tout particulièrement.

<sup>5</sup> V. par ex. E. CANNIZZARO, « La doctrine italienne et le développement du droit international dans l'après-guerre : entre continuité et discontinuité », *AFDI*, 2004, pp. 1 et s. V. également C. SANTULLI, cet ouvrage pp. 5-19.

<sup>6</sup> V. Ph. CAHIER, « Le droit interne des organisations internationales », *RGDIP*, 1963, pp. 563 et s., spéc. p. 566 ; il est également marquant que, tant pour Balladore Pallieri que pour Morelli, la coutume ne soit pas le fruit d'un accord tacite, mais un pur fait juridique : G. MORELLI, « Cours général de droit international public », *op. cit.*, pp. 455 et s., et not. sur l'élément psychologique : il « consiste dans la conviction des sujets quant au caractère obligatoire de la règle ; par conséquent, ce n'est pas un acte de volonté visant à la création de la règle, mais plutôt un acte intellectif concernant la formation graduelle de celle-ci », pp. 455-456. V. également G. BALLADORE PALLIERI, « La forza obbligatoria della consuetudine internazionale », *Riv. di dir. internaz.*, 1928, pp. 338 et s.

LE « DROIT INTERNE » DES OI (BALLADORE PALLIERI ET MORELLI)

spécificité au droit produit par les organisations internationales, le rattachant au mécanisme conventionnel. C'est donc un chemin de traverse qu'empruntent les auteurs objets de cette étude, sans toutefois s'éloigner radicalement de la route tracée par leurs prédécesseurs<sup>7</sup>. Le caractère « constitutionnel » reconnu par un pan de la doctrine italienne, dont Balladore Pallieri, à certaines normes du droit international<sup>8</sup>, trouve aujourd'hui écho dans le mouvement de constitutionnalisation du droit international qui se dessine justement en doctrine dans l'étude du droit des organisations internationales<sup>9</sup>. De par le phénomène de l'institutionnalisation, cette branche du droit international tend en effet à s'écarter de la logique traditionnelle, horizontale et décentralisée, de la discipline. Si Morelli rejette quant à lui toute conception constitutionnaliste du droit international, estimant qu'il n'existe qu'une norme fondamentale présupposée, l'ensemble des règles étant sinon posées par des procédés juridiques déterminés<sup>10</sup>, il faut noter que la coutume a tout de même pour lui un caractère hiérarchiquement supérieur aux autres règles du droit international en ce qu'elle prévoit les modes de formation de celui-ci. Seules les règles coutumières relatives aux procédés de formation du droit international

<sup>7</sup> L. Focsaneanu relève toutefois qu'Anzilotti avait réservé son opinion à propos de la nature juridique des règlements intérieurs des organisations internationales, auxquels il reconnaissait une grande importance tout en relevant qu'ils n'avaient pas fait l'objet d'un examen par la doctrine (L. FOCSANEANU, « Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies », *AFDI*, 1957, pp. 315 et s., spéc. p. 316). V., en effet : D. ANZILOTTI, *Cours de droit international*, trad. française d'après la 3<sup>e</sup> éd. italienne par G. Gidel, Paris, Sirey, 1929, p. 295. V. également la vision développée plus tard par B. Conforti, du droit des organisations internationales par rapport au volontarisme dans son cours de La Haye (« Le rôle de l'accord dans le système des Nations Unies », *RCADI*, 1974, t. 142, pp. 203-288). Sur la question de la personnalité juridique des organisations internationales, on renverra utilement à la contribution de L. Maze dans le premier opus de ces *Grandes pages*, qui met justement en lumière l'évolution entre la pensée d'Anzilotti et celle de Morelli (« L'imputation de l'activité des organisations internationales dans la pensée de Dionizio Anzilotti et de Gaetano Morelli », in INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES, *Grandes pages du droit international – Les sujets*, contributions recueillies avec le concours de C. Crépet Daigremont, Paris, Pedone, 2015, 330 p., pp. 121 et s.).

<sup>8</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, 7<sup>e</sup> éd., Milano, 1956, pp. 16 et s. V. également S. ROMANO, *L'ordre juridique* (traduction française de *L'ordinamento giuridico*, 2<sup>e</sup> éd., Florence, 1945 par L. François et P. Gothot), 2<sup>e</sup> éd., 2002, Paris, Dalloz, XXII-174 p.

<sup>9</sup> Relevant du courant constitutionnaliste, ce mouvement tend à raisonner en termes de légitimité, démocratie ou encore protection des droits fondamentaux. Autrement dit, il fait de l'individu le sujet central de l'ordre juridique international. V. spéc. les écrits d'A. PETERS, dont : « The Constitutionalisation of International Organisations », in N. WALKER, J. SHAW, S. TIERNEY (ed.), *Europe's Constitutional Mosaic*, Hart, Oxford, 2011, pp. 253 et s. ou encore : « L'acte constitutif de l'organisation internationale », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Traité des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, XXXIX-1197 p., pp. 201 et s. Pour l'auteur, c'est « précisément le mérite du paradigme constitutionnel que de soulever la question de la légitimité, sans que les organisations internationales ne soient confondues avec des États » (*ibid.*, p. 206).

<sup>10</sup> G. MORELLI, « Cours général... », *op. cit.*, p. 450-451.

GRANDES PAGES DU DROIT INTERNATIONAL

– règles secondaires au sens de Hart – apparaissent ainsi comme supérieures, et l'auteur démontre ensuite que les sources du droit international sont égales entre elles. Il entend par-là que toutes les règles substantielles, qu'elles aient été formées coutumièrement ou conventionnellement, auront la même valeur. On comprend donc que seules certaines règles fondamentales, coutumières, déterminent la validité des autres procédés de création du droit international : il s'agit sans nul doute des principes généraux du droit, qui forment ainsi une constitution matérielle de l'ordre juridique international telle que la perçoit Balladore Pallieri, les deux auteurs divergeant seulement quant au mode de formation de ladite constitution.

Morelli parviendra toutefois à reconnaître aux organisations internationales une certaine autonomie et adoptera ainsi une vision très proche de la réalité contemporaine. Chez l'auteur italien, le droit des organisations internationales est un droit dit « du troisième degré », qui diffère du droit conventionnel en raison du fondement de sa validité. L'auteur met ainsi, très tôt, l'accent sur la double nature du traité constitutif. Il est sans doute le premier à envisager le caractère à la fois conventionnel et institutionnel du traité constitutif de l'organisation internationale<sup>11</sup>. Partant de ce dédoublement, il lui est permis d'envisager un détachement du droit de l'organisation de l'ordre juridique international – loin d'être systématique cependant. Pour Balladore Pallieri, le droit des organisations internationales trouve son fondement dans le droit des traités, et puise dans la présence des Etats qui l'ont fondée sa force obligatoire<sup>12</sup>. Il compare l'organisation internationale à l'« administration publique » qui « n'est pas libre, comme le sujet privé, de mal administrer »<sup>13</sup>. L'organisation n'a à « aucun moment [...] la liberté de faire ce qu'elle veut ; elle doit toujours faire ce qu'on attend d'elle »<sup>14</sup>. Cette conclusion volontariste classique n'est toutefois nullement un postulat, et l'auteur accepte au contraire l'idée d'un détachement qui n'est, à son sens, simplement pas encore réalisé. Adoptant une vision extrêmement exigeante de la notion d'ordre juridique, il refuse en effet de consacrer

<sup>11</sup> V. Ph. CAHIER, « Le droit interne des organisations internationales », *op. cit.*, note 44. M. Forteau note qu'aujourd'hui en doctrine, le traité constitutif, de par son aspect constitutionnel, constituerait même une nouvelle catégorie de source du droit international, « hybride dans ses fondements et sa portée » (« Organisations internationales et sources du droit », *op. cit.*, p. 260). V. plus largement sur cette question : A. PETERS, « L'acte constitutif de l'organisation internationale », *op. cit.*

<sup>12</sup> G. BALLADORE PALLIERI, « Le droit interne des organisations internationales », *op. cit.*, p. 17.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>14</sup> *Eod. loc.*

LE « DROIT INTERNE » DES OI (BALLADORE PALLIERI ET MORELLI)

l'autonomie du droit des organisations internationales qui selon lui n'atteint pas ce degré de perfectionnement.

Les deux auteurs portent un intérêt tout particulier aux actes des organisations internationales non destinés à régir le comportement des Etats membres qui en sont également les créateurs, et relevant en conséquence de leur *droit interne*. D'emblée, la mise en valeur de cette catégorie spécifique d'actes n'apparaît pas commune à l'époque. Pour beaucoup en effet, le droit interne des organisations désigne en réalité le droit dérivé dans son ensemble, s'opposant seulement aux actes qui ont un effet hors de l'organisation tels que la conclusion d'un traité par l'organisation ou encore toute interaction avec un Etat non membre. Autrement dit, il s'oppose exclusivement au *droit externe*<sup>15</sup>. Quant au droit dérivé de l'organisation à proprement parler, il était, dans la position la plus fréquente, réservé aux actes obligatoires pour les Etats membres, se résumant parfois au droit communautaire<sup>16</sup>. L'effet juridique des actes d'une organisation internationale existe toutefois même sans obliger les Etats membres. Sans parler des résolutions tendant à infléchir leur comportement et relevant, en effet, de la *soft law* plutôt que du droit à proprement parler, l'adoption d'un budget et la répartition des quotes-parts entre Etats membres, que toute organisation a bien entendu en son pouvoir, nous fait apparaître un autre aspect de ce droit, à la fois obligatoire envers les Etats membres et indispensable à la vie de l'organisation en tant qu'ensemble institutionnel<sup>17</sup>. De nombreux actes juridiques sont en outre adoptés sans déterminer aucunement le comportement des Etats, tendant simplement à organiser les relations entre l'organisation et son personnel ou encore le mode de travail d'un organe, et peuvent s'avérer extrêmement variés. C'est à cet ensemble à la fois particulier et disparate que correspond ainsi l'expression de *droit interne* des organisations internationales que l'étude de Morelli et de Balladore Pallieri aide à comprendre dans sa globalité et à circonscrire.

<sup>15</sup> V. M. VIRALLY, « Les actes unilatéraux des organisations internationales », *Droit international : bilan et perspectives*, Paris, Pedone, 1991, t. 1, XVIII-630 p., pp. 253 et s., ou encore P. REUTER, « Organisations internationales et évolution du droit », *Mélanges Achille Mestre, L'évolution du droit public*, Sirey, 1956, pp. 456 et s.

<sup>16</sup> V. G. BASTID-BURDEAU, « Quelques remarques sur la notion de droit dérivé en droit international », in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit : mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, Bruxelles, 2007, LI-1627 p., pp. 161 et s.

<sup>17</sup> V. le célèbre cas d'espèce dont la Cour internationale de Justice a eu à connaître en 1962 : CIJ, avis consultatif du 20 juillet 1962, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, Paragraphe 2 de la Charte)*, *Rec.*, pp. 151 et s.

GRANDES PAGES DU DROIT INTERNATIONAL

La tâche est ardue tant cette catégorie est loin de répondre à un concept univoque. Balladore Pallieri relève en effet que « [l']expression "droit interne des organisations internationales" est une expression équivoque susceptible de plusieurs significations assez différentes entre elles »<sup>18</sup>. A son sens, « il n'y a là qu'une question, assez vide, de terminologie ». Cette convention de langage est toutefois importante pour, toujours selon l'auteur, dessiner une catégorie « assez homogène, qui a ses traits et ses problèmes particuliers, qui se différencie de tout autre et qui mérite, partant, d'être étudié[e] comme un tout »<sup>19</sup>. Cherchant à l'identifier à une « fin pratique », Balladore Pallieri conclura essentiellement que le droit à proprement parler interne à l'organisation ne peut être perçu comme du droit international et, en raison de l'inexistence d'un ordre juridique propre à cet ensemble, est dépourvu de tout caractère juridique. Morelli quant à lui lie la question de l'identification d'une catégorie spécifique d'actes, relevant du droit *interne* de l'organisation, à la reconnaissance d'un ordre juridique propre de cette dernière – et ce, alors même que l'intégralité des actes de l'organisation n'y appartiendrait pas. La possibilité d'un découpage du droit des organisations internationales se dessine chez l'auteur, vision qui semble aujourd'hui la plus pertinente. Il semble en effet clairement exister aujourd'hui des actes de natures différentes, obéissant à des régimes juridiques distincts, qu'il est essentiel d'isoler dans une perspective autre que purement pratique. Le droit interne des organisations internationales s'opposerait ainsi au droit international, voire au droit tout court.

Dans cette démarche de définition de cet ensemble, on retrouve chez les deux auteurs italiens un raisonnement mêlant réflexion quant à la *sphère de destination* du droit des organisations internationales, et quant à la *sphère de rattachement* de celui-ci. Dans l'exercice d'un pouvoir toujours fondé sur le traité constitutif, les organes des organisations internationales arrivent-ils à créer un droit qui s'en détacherait, ne se projetant que dans une sphère purement interne à l'organisation ? Plus loin, se pose donc la question de l'appartenance de ce droit interne des organisations internationales aux sources du droit international, objet de cet ouvrage. Chacun à leur manière, les auteurs sur lesquels notre regard se porte nous guident implicitement vers ces critères de définition, que seule une lecture croisée nous permet

<sup>18</sup> G. BALLADORE PALLIERI, « Le droit interne des organisations internationales », *op. cit.*, p. 7.

<sup>19</sup> *Eod. loc.*

LE « DROIT INTERNE » DES OI (BALLADORE PALLIERI ET MORELLI)

toutefois de distinguer clairement l'un de l'autre. L'étude des écrits de Morelli et de Balladore Pallieri nous conduit ainsi à adopter une vision plus juste du droit interne des organisations internationales, que l'on peut certes évaluer à la lumière de questions plus actuelles qui se posent à leur sujet, mais sur lesquelles ces *Grandes pages du droit international* apportent également un éclairage particulièrement stimulant. La fonction de ce droit, liée à la sphère de destination qui est la sienne, sera ainsi abordée car elle préside à l'identification de cette catégorie particulière (I). Elle ne permet toutefois pas d'en déterminer la nature véritable, tâche qui nécessite d'envisager le fondement de sa validité, relatif à sa sphère de rattachement (II).

I. IDENTIFICATION D'UN DROIT NON DESTINÉ  
À LA SPHÈRE INTERNATIONALE

Les auteurs s'accordent sur le fait que le droit interne des organisations internationales se distingue du droit international car il ne se projette pas dans cet ordre juridique, restant cantonné dans la détermination de rapports auxquels aucun Etat n'est partie, et qui n'en relèvent donc pas par nature. Il demeure que la catégorie alors identifiée est résiduelle et, partant, non uniforme. Elle peut elle-même être divisée selon sa fonction, ou plus précisément selon l'*objet* du droit dont il est question et qui détermine lui-même la sphère de destination de l'acte, qu'il s'agisse de rapports entre l'organisation et ses composantes ou bien du comportement de personnes privées (B). Les actes *concernant* seulement des rapports de droit privé, autrement dit les ayant pour *matière* sans tendre à les régir immédiatement, sont en revanche exclus du droit interne de l'organisation car ils déterminent en réalité le comportement des Etats (A).

A. Exclusion des actes déterminant le comportement des Etats

1. Une classification dépendant de la sphère de destination de l'acte

Chez les deux auteurs, l'ordre juridique dans lequel un acte se projette – ou pas – constitue un élément essentiel présidant à sa classification. Morelli présente en effet l'ordre juridique international comme un ensemble hiérarchisé de règles dont la validité repose sur une norme fondamentale présumée et unique – laquelle reste mystérieuse tant quant à son apparition qu'à son contenu, puisqu'elle n'est pas *Pacta sunt servanda*. Le droit des organisations interna-