

# A V I S

---

## Union interparlementaire

La personnalité juridique internationale de l'Union interparlementaire, son statut d'organisation internationale au regard du droit international et les effets juridiques de ce statut en ce qui concerne les relations que l'Union entretient avec des gouvernements et d'autres organisations internationales.

### Avis conjoint

de

Ian Brownlie, QC

Membre du barreau anglais

Professeur de droit international public, Université d'Oxford

Membre de la Commission du droit international

et

Guy S. Goodwin-Gill

Membre du barreau anglais

Professeur de droit international des réfugiés, Université d'Oxford

Directeur de recherche, Institut d'études européennes, Université d'Oxford

Etabli sur les instructions de

M. Anders B. Johnsson

Secrétaire général

Union interparlementaire, Genève (Suisse)

31 mai 1999

---

Ian Brownlie CBE, QC, FBA, DCL est professeur de droit international public (Chaire Chichele) et Fellow du All Souls College à l'Université d'Oxford depuis 1980. De 1963 à 1976, il était Fellow du Wadham College et de 1976 à 1980, il était professeur de droit international à la London School of Economics. Il est inscrit au barreau anglais depuis 1958 et est Queen's Counsel depuis 1979. Il a été conseil dans près de 30 affaires dont a été saisie la Cour internationale de Justice. Il fait partie du collège des arbitres et du collège des conciliateurs du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Banque mondiale) et, depuis 1997, il est membre de la Commission du droit international de l'ONU. Il est membre du Conseil exécutif de l'Association du droit international (International Law Association) où il a été pendant près de dix ans directeur d'études, et membre de l'Institut de droit international.

M. Brownlie a publié de nombreux ouvrages dans le domaine du droit international. Il est responsable de la publication du *British Yearbook of International Law* et des *Oxford Monographs on International Law*. Au nombre de ses propres publications, on retiendra en particulier : *International law and the Use of Force by States*, Clarendon Press, Oxford, 1963 ; *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford, 5<sup>ème</sup> édition, 1998 (traduit en russe, japonais et portugais) ; *The Rule of Law in International Affairs*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1998 ; *Treaties and Indigenous Peoples (The Robb Lectures – 1990)*, Clarendon Press, Oxford, 1992 ; *Basic Documents in international Law*, Clarendon Press, Oxford, 4<sup>ème</sup> édition, 1995 ; *Basic Documents on Human Rights*, Clarendon Press, Oxford, 3<sup>ème</sup> édition, 1992.

Guy S. Goodwin-Gill, MA, Dphil (Oxon), est professeur de droit international des réfugiés et directeur de recherche (Chaire Rubin) à l'Institut d'études européennes de l'Université d'Oxford, et Fellow du Wolfson College. Il est inscrit au barreau anglais depuis 1974. Auparavant, il était conseiller juridique auprès du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qu'il a servi dans différents pays. En 1990, il a été nommé professeur de droit à l'Université Carleton d'Ottawa (Canada) et en 1994, il s'est vu confier la chaire extraordinaire de droit des réfugiés (Asylum Law) à l'Université d'Amsterdam. Depuis 1997, il est Président du Refugee Legal Centre à Londres et co-rapporteur du "Committee on Refugee Procedures" de l'Association du droit international.

M. Goodwin-Gill a publié de nombreux ouvrages sur diverses questions de droit international. Il est rédacteur en chef de l'*International Journal of Refugee Law (IJRL)* depuis sa création en 1989 et parmi ses propres publications, on notera *Codes de conduite pour les élections*, Union interparlementaire, Genève 1998 (original anglais, également traduit en espagnol) ; *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 2<sup>ème</sup> édition, 1996 (édition russe publiée en 1997) ; *Elections libres et régulières : droit international et pratique*, Union interparlementaire, Genève, 1994 (traduit en français, espagnol, khmer et indonésien) ; *Enfants soldats : le rôle des enfants dans les conflits armés* (en collaboration avec Ilene Cohn), 1995 (original anglais publié chez Clarendon Press, Oxford 1994, également traduit en espagnol en 1997) ; *International Law and the Movement of Persons between States*, Clarendon Press, Oxford, 1978.

## Résumé des conclusions

1. L'Union interparlementaire possède la personnalité juridique internationale et est une organisation internationale *sui generis*, à savoir une organisation internationale parlementaire, politique et représentative.
2. L'Union interparlementaire est une organisation *universelle* en ce sens que tous les parlements satisfaisant aux conditions de l'Article 3 de ses Statuts peuvent y adhérer au même titre que tous les États satisfaisant aux conditions de l'Article 4 de la Charte des Nations Unies peuvent devenir membres de l'Organisation.
3. L'Union interparlementaire est, à l'instar des autres organisations internationales, représentative dans sa nature et dans sa structure, assujettie aux principes du droit et régie par son acte constitutif.
4. Seuls des *parlements*, c'est-à-dire les organes représentatifs d'États souverains, peuvent devenir membres de l'Union interparlementaire.
5. L'Union interparlementaire a été expressément reconnue par les deux États dans lesquels elle est physiquement présente, à savoir la Suisse et les États-Unis, comme une organisation internationale admise à bénéficier des privilèges et immunités correspondants.
6. L'Union interparlementaire est reconnue comme ayant la capacité d'agir sur le plan international, pour représenter les intérêts des parlements et des parlementaires.
7. Les États et les organisations internationales qui traitent avec l'Union interparlementaire ont reconnu sa compétence, son autorité et sa capacité à agir sur le plan international en qualité d'organisation internationale des parlements.
8. L'Union interparlementaire est une organisation *publique*, et non une organisation privée, dont ne peuvent devenir membres des individus en leur nom propre mais uniquement des parlements.
9. Dans son avis concernant la *licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, la Cour internationale de Justice, à propos des traités qui créent «des sujets de droit», a saisi l'essence de la personnalité internationale en définissant ces sujets comme étant «dotés d'une certaine autonomie, auxquels les parties confient pour tâche la réalisation de buts communs». Le principal critère étant celui de la fonctionnalité, l'Union interparlementaire remplit aujourd'hui les conditions concernant l'autonomie et la fonction : elle est une entité de nature

universelle, qui a pour tâche de réaliser des buts communs reconnus par d'autres organisations internationales, en s'appuyant sur une participation et des activités qui bénéficient de l'assentiment tacite d'États.

10. Le fonctionnement de l'Union interparlementaire est assujéti aux principes du droit comme le prouvent la régularité, la neutralité et l'objectivité de ses procédures d'affiliation et de suspension ainsi que les règlements de ses organes et comités et sa reconnaissance de la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. L'administration et les activités de l'Union interparlementaire sont entièrement placées sous le contrôle des organes directeurs.
11. Ses buts et sa représentativité font de l'Union interparlementaire une organisation unique en son genre. Elle se distingue des organisations non gouvernementales et des organisations bénévoles privées par le fait qu'elle se compose de parlements, organes publics, législatifs des États, et qu'elle ne représente pas des intérêts privés ou individuels.
12. L'Union interparlementaire est habilitée à traiter, à l'échelle mondiale, de questions ayant une dimension parlementaire et à coopérer avec d'autres organisations compétentes, celles du système des Nations Unies en particulier. L'Assemblée générale a reconnu le statut singulier de l'Union interparlementaire et le rôle complémentaire que celle-ci remplit en conférant leur dimension parlementaire aux affaires internationales.
13. Le soutien dont bénéficient les activités de l'Union interparlementaire de la part des gouvernements, tant en ce qui concerne le financement que les fonctions de celle-ci, est significatif parce qu'il équivaut à une reconnaissance tacite de l'Union interparlementaire comme étant une organisation 1) qui agit sur le plan international, c'est-à-dire, entre autres, dans la sphère d'activité des États; 2) qui représente les parlements et les parlements en tant que représentants des peuples; et 3) qui est une interlocutrice pour les questions d'intérêt international définies dans ses Statuts, c'est-à-dire des questions d'ordre général relatives aux relations entre États et des questions intéressant directement les parlements, telles que les droits de l'homme des parlementaires.
14. Nombre d'éléments montrent que les États, lorsqu'ils traitent directement avec l'Union interparlementaire, le font en témoignage de sa capacité à agir et le font par les voies officielles généralement utilisées pour les démarches diplomatiques.
15. La volonté des organisations internationales de travailler « officiellement » avec l'Union interparlementaire se manifeste à travers le fait que l'Union interparlementaire est désormais

traitée sur un pied d'égalité avec les autres organisations internationales, à travers les divers accords de coopération conclus entre l'Union interparlementaire et, par exemple, l'ONU, la FAO, l'UNESCO et notamment l'OIT, et en particulier à travers le droit désormais reconnu à l'Union interparlementaire de *participer* aux réunions et conférences dans des conditions de réciprocité ainsi qu'à travers les engagements mutuels visant la réalisation de programmes communs.

16. L'Union interparlementaire jouit, dans une mesure non négligeable, de la personnalité internationale. Bien que le statut d'organisation internationale suppose généralement, entre autres, une association permanente d'États ayant un objet licite, constituée d'organes, dont les pouvoirs légaux et les buts soient distincts de ceux de ses membres, dans le cas de l'Union interparlementaire, la participation de l'Etat est indirecte mais incontestable et l'assentiment de l'Etat est implicite.
17. Sans vouloir anticiper tous les effets de la personnalité juridique internationale de l'Union interparlementaire et de son statut d'organisation internationale, on peut conclure que celle-ci est dotée des pouvoirs qui correspondent à ses fonctions et à sa nature représentative, telles qu'elles sont décrites plus haut. Il s'agit de sa capacité à conclure des accords avec des parlements en tant qu'organes représentatifs de l'Etat, à conclure des accords avec l'ONU, les institutions spécialisées et d'autres organisations internationales ainsi qu'à intervenir auprès des États dans le domaine des droits de l'homme des parlementaires et dans les autres domaines de compétence qui découlent de ses Statuts.

# AVIS

## Union interparlementaire

**L'Union interparlementaire (ci-après dénommée l'Union) en sa qualité d'organisation internationale parlementaire, politique et représentative possède-t-elle la personnalité juridique internationale dans le domaine de compétence qui est le sien ? Doit-elle être considérée comme une organisation internationale au regard du droit international et, dans l'affirmative, quels sont les effets juridiques d'un tel statut en ce qui concerne les relations qu'elle entretient avec les gouvernements et d'autres organisations internationales ?**

### Organisations internationales et « définitions »

1. La plupart des descriptions des organisations internationales, surtout celles qui s'inscrivent dans une perspective juridique, se fondent sur une approche plus ou moins formelle. Les commentateurs posent comme prémisse qu'une organisation internationale est une association d'États. Ensuite, ils peuvent admettre des exceptions, en reconnaissant premièrement que des accords ou une collaboration qui ne sont pas le fait d'États peuvent donner naissance à un traité ou à une pratique valant « reconnaissance », comme dans le cas de l'Organisation mondiale du tourisme, d'Interpol ou du Conseil nordique ; deuxièmement, qu'il existe des organisations « quasi internationales » ou, du moins, des entités possédant partiellement la personnalité internationale telles que le Commonwealth et le Comité international de la Croix-Rouge ; et troisièmement, qu'il existe aussi des exceptions au préalable selon lequel les membres sont toujours des États, par exemple lorsque des organisations internationales sont elles mêmes membres d'organisations internationales.
2. L'approche formelle est illustrée par Bindschedler dans l'*Encyclopedia of Public International Law* :

The term international organisation denotes an association of States established by and based upon a treaty, which pursues common aims and which has its own special organs to fulfil particular functions within the organisation... Since international organisations are necessarily based upon multilateral treaties..., the law of treaties forms part of the law of international organisation.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bindschedler, R.L., «International Organizations, General Aspects», in Bernhardt,

3. Bettati adopte une approche similaire en ajoutant un certains nombre de critères :

Une organisation internationale est une association d'États créée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres.<sup>2</sup>

4. Bindschedler reconnaît la première des trois exceptions susmentionnées :

The formation of an international organisation is also possible by means of corresponding provisions in the municipal law of the individual countries involved, as was the case in the first period of... the Nordic Council. This will not, however, be an international organisation in the sense of international law unless its status as a... subject of international law can be based upon customary international law.<sup>3</sup>

5. Bettati reconnaît lui aussi l'existence de différents modes de création :

... la nature conventionnelle de l'acte créateur est commune à toutes les organisations... Mais la forme de l'accord entre États qui génère l'organisation internationale demeure extrêmement souple. Il peut s'agir d'un accord en forme simplifiée, d'une résolution de conférence internationale dans la mesure où elle implique un accord

---

R., ed., *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 5 ('International Organizations in General. Universal International Organizations and Cooperation, 1983, 119-40, 120.

<sup>2</sup> Bettati, Mario, «Création et personnalité juridique des organisations internationales», in Dupuy, René-Jean, «*Manuel sur les organisations internationales*», Institut de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff, 2e éd., 1998, 33, 33.

<sup>3</sup> Bindschedler, note 1 ci-dessus; Berg, A., «Nordic Council and Nordic Council of Ministers», in Bernhardt, R., ed., *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 6, 261-3, fait observer que le Conseil nordique a été institué lors de la session tenue en 1951 par l'Union interparlementaire des pays nordiques, groupement régional de l'Union interparlementaire, et que chaque parlement participant en a adopté les Statuts. Par la suite des Statuts révisés ont été intégrés dans un traité international à la suite de la révision survenue en 1971 du Traité d'Helsinki (1962) sur la coopération entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède. Voir également Seidl-Hohenveldern, Ignaz et Loibl, Gerhard, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, Carl Heymans Verlag, 6, Aufl. 1996, §0103b : 'Eine solche formell *nichtstaatliche* internationale Organisation kann sich jedoch in eine zwischenstaatliche Internationale Organisation *umwandeln*. So hat die Praxis die Zweifel an der Völkerrechtspersönlichkeit der *Interpol* zerstreut, die darauf beruht hatten, daß diese nicht von den Staaten, sondern von den nationalen Polizeibehörden begründet worden war...'

entre États à cette fin...<sup>4</sup>

6. Schermers, au sujet des membres, admet aussi des exceptions au critère du statut d'Etat indépendant lorsqu'il mentionne les organisations composées de départements gouvernementaux spécialisés, qu'il situe sur la ligne de partage entre organisations gouvernementales et organisations non gouvernementales<sup>5</sup>. La remarque ci-après de Seidl-Hohenveldern est encore plus à propos :

Es gibt eine ganze Reihe *formell nichtstaatlicher* internationaler Organisationen, die in der Rechtswirklichkeit eine merkwürdige *Zwitterstellung* einnehmen. Aus mancherlei Gründen ziehen es manche *Staaten* vor, unter einer solchen *nichtstaatlichen Flagge* zusammenzuarbeiten. Die *Vertreter* aus den verschiedenen Staaten, die sich in einer solchen Organisation zusammenfinden, werden von *staatlichen Stellen* der betreffenden Staaten *ernannt*, die auch ihr Verhalten in der Organisation bestimmen... Hierzu gehört... die *Interparlamentarische Union*...<sup>6</sup>

7. D'autres commentateurs tels que Brownlie et White<sup>7</sup>, expriment des vues très similaires sur les critères généraux applicables aux organisations internationales et les « exceptions » constatées dans la pratique. A l'évidence, bien que les organisations fondées en vertu d'un traité soient la norme, d'autres possibilités existent, et la question connexe de la personnalité internationale demeure une question indépendante et distincte<sup>8</sup>.

## Faits : organisation et structure de l'Union

---

<sup>4</sup> Bettati, note 2 ci-dessus, 34.

<sup>5</sup> Schermers, H.G., 'International Organizations, Membership', in Bernhardt, *Encyclopedia*, note 1 ci-dessus, 147-51, 148.

<sup>6</sup> Seidl-Hohenveldern, Ignaz et Loibl, Gerhard, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, Carl Heymans Verlag, 6., Aufl. 1996, §0103a.

<sup>7</sup> Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford, 5<sup>ème</sup> éd., 1998, 678, 679-80; White, N.D., *The Law of International Organisations*, Manchester University Press, Manchester, 1996, 4-5, 29.

<sup>8</sup> Voir également Morgenstern, Felice, *Legal Problems of International Organizations*, Grotius, Cambridge, 1986, 19, 21-2; outre des exemples d'organisations internationales créées par des conférences, Morgenstern cite l'avis juridique suivant (controversé) des Nations Unies, datant de 1971 : « it may well be that a new customary rule of international law is emerging under which... a legal person could be created by an agreement concluded solely by autonomous public entities, such an agreement being governed by international law pursuant to another new customary rule... ».



8. L'Union a été créée en 1889 dans le cadre du mouvement pour la paix. Elle a œuvré, entre autres, en faveur de la création d'un mécanisme permanent de règlement des conflits entre États, du désarmement, de la création d'une « organisation universelle des nations » et s'est donné pour mission de rechercher des solutions à un large éventail de problèmes internationaux relevant de l'action des parlements<sup>9</sup>.
9. A l'origine organisation de parlementaires, elle est devenue au cours des cent dix dernières années une organisation de parlements. En effet, c'est aujourd'hui le parlement lui-même qui prend formellement la décision d'adhérer à l'Union, la règle étant que le parlement en tant qu'institution demande son affiliation<sup>10</sup>. Pour donner effet à cette décision, chaque parlement se constitue en un « Groupe national ». Cette manière de procéder remonte au moins à 1931, c'est-à-dire à la décision prise par les parlements de l'Égypte et du Japon de se constituer dans leur ensemble en groupes nationaux pour devenir Membres de l'Union. Les débats de l'époque montrent qu'il s'est agi là d'un pas important vers la réalisation de l'objectif consistant à rendre la Conférence de l'Union interparlementaire elle-même représentative de tous les parlements et à en faire en réalité un « parlement international »<sup>11</sup>.
10. Au 16 avril 1999, l'Union comptait 138 Membres ou « Groupes nationaux » et cinq Membres associés<sup>12</sup>.
11. Bien que l'Union n'ait pas été créée par un traité au sens propre<sup>13</sup>, ses Statuts, tels qu'adoptés et modifiés de temps à autre par les membres, remplissent un rôle constitutionnel

---

<sup>9</sup> Sur les débuts de l'Union, voir Sterzel, Fredrik, *The Inter-Parliamentary Union*, P.A Norstedt & Söner, Stockholm, 1968 (ci-après : Sterzel, *The Inter-Parliamentary Union*).

<sup>10</sup> Voir par exemple les demandes d'affiliation récemment présentées par le Majlisi Oli (Parlement) du Tadjikistan, le Parlement de la Géorgie, l'Assemblée nationale du Royaume du Cambodge et l'Assemblée nationale du Niger : documents de l'Union interparlementaire, EX/224/5-P.1-5 (1997).

<sup>11</sup> Union interparlementaire, Procès-verbaux du Conseil interparlementaire, XXX, séances du lundi 13 avril 1931; 42-3; Union interparlementaire, compte rendu de la XXVII<sup>ème</sup> Conférence, Budapest, 1-7 octobre 1931, Payot & Cie., Genève, 1932, 192, 501-2.

<sup>12</sup> Union interparlementaire, « Résultats : 101<sup>ème</sup> Conférence et Réunions connexes », Bruxelles, Belgique, 10-16 avril 1999, Annexe I. Lors de la Conférence de Bruxelles, le Conseil de l'Union interparlementaire a décidé de réaffilier les Parlements du Burundi et du Libéria en qualité de membre à part entière et le Parlement européen en qualité de membre associé.

<sup>13</sup> A noter que la création par traité n'est pas une condition sine qua non à l'acquisition de la personnalité juridique internationale, celle-ci étant essentiellement soumise à des critères fonctionnels : Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, 5<sup>ème</sup> éd., 1998, 678 (ci-après : Brownlie, *Principles*).

équivalent<sup>14</sup>, en ce sens 1) qu'ils décrivent la nature de l'organisation ainsi que son objet et ses buts, 2) qu'ils définissent sa composition et fixent les modalités d'affiliation et de suspension<sup>15</sup>, 3) qu'ils établissent et déterminent la structure et les fonctions de ses organes, à savoir la Conférence, le Conseil, le Comité exécutif et le Secrétariat, 4) qu'ils prévoient les modalités de représentation et de vote dans les divers organes, 5) qu'ils attribuent les pouvoirs en matière budgétaire et 6) qu'ils fixent l'ordre juridique interne de l'Union.

12. Une lecture analytique des Statuts révèle d'étroites similitudes avec un large éventail d'organisations créées par traité de même que des différences notables avec d'autres entités internationales dotées de la personnalité internationale à des degrés divers.

### 1. Nature et buts de l'Union

13. L'Article premier des Statuts de l'Union dispose, dans son premier paragraphe, que celle-ci est « l'organisation internationale réunissant les représentants des Parlements des États souverains », la plaçant d'emblée *au sein* du système juridique international dans son ensemble. Le deuxième alinéa définit sa nature historique et universelle (« foyer de la concertation interparlementaire à l'échelle mondiale depuis 1889 »), et sa mission : « la paix et la coopération entre les peuples et ... l'affermissement des institutions représentatives ». Pour accomplir cette mission, l'Union :
- a) favorise les contacts, la coordination et l'échange d'expériences entre les parlements et les parlementaires de tous les pays ;
  - b) examine les questions d'intérêts international et se prononce à leur sujet en vue de susciter une action des parlements et de leurs membres ;
  - c) contribue à la défense et à la promotion des droits de la personne, qui ont une portée universelle et dont le respect est un facteur essentiel de la démocratie parlementaire et du développement ;
  - d) contribue à une meilleure connaissance du fonctionnement des institutions représentatives et au renforcement de leurs moyens d'action.
14. L'Article 1.3 précise que l'Union « partage les objectifs de l'Organisation des Nations Unies, appuie les efforts de celle-ci et œuvre en étroite coopération avec elle. Elle coopère également avec les organisations interparlementaires régionales et avec les organisations

---

<sup>14</sup> Statuts de l'Union interparlementaire, adoptés en 1976, tels que révisés et modifiés en 1999, Union interparlementaire, Genève, 1999 (ci-après : Statuts de l'Union).

<sup>15</sup> Conformément à sa nature d'organisation universelle, elle ne prévoit pas l'expulsion; cf. Jenks, C.W., *Universality and Ideology in the I.L.O.*, (1969), 7: «The universality and permanence of the world community preclude recourse to expulsion as an effective sanction for violation of its standards; such problems must be solved within its membership by insistence on the obligations of membership, not by measures of expulsion or exclusion the practical effect of which is to release the offender from these obligations. The world community is not a club of the mutually congenial but an experiment in the organized government of all mankind.»

internationales, intergouvernementales et non gouvernementales, qui s'inspirent des mêmes idéaux »<sup>16</sup>.

## 2. Critères régissant la composition et affiliation

15. Seuls des *parlements*, c'est-à-dire les organes représentatifs d'États souverains, peuvent devenir Membres de l'Union<sup>17</sup>.
16. En vertu de l'Article 3.1 de ses Statuts, l'Union « se compose de Groupes nationaux représentant leurs Parlements respectifs »<sup>18</sup>. Le caractère *représentatif* de l'Union est souligné à l'Article 3.2 qui stipule qu'un Groupe national « doit être créé par décision d'un Parlement constitué conformément aux lois d'un État souverain dont il représente la population et sur le territoire duquel il fonctionne ». Un seul Groupe national peut être formé dans chaque Parlement et, dans les États fédéraux, seulement dans le Parlement fédéral<sup>19</sup>. La qualité de membre associé peut être accordée aux « assemblées parlementaires internationales, instituées en vertu d'un accord international par des États représentés à l'Union par un Groupe national »<sup>20</sup>.
17. En ce qui concerne le caractère représentatif de l'Union et le droit international, plusieurs points méritent d'être soulignés. Est représentatif tout parlement légalement constitué, qui représente la population de l'État en question et qui fonctionne sur le territoire de cet État. En conséquence, les « parlements en exil » sont exclus.
18. En outre, l'affiliation peut être suspendue lorsqu'un parlement a cessé de fonctionner, par exemple, à la suite d'un coup d'État ou de toute autre forme de dissolution par des moyens inconstitutionnels<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Au sujet de la coopération et des relations avec l'Organisation des Nations Unies, voir plus loin §§ 42-56.

<sup>17</sup> Statuts de l'Union, Articles 1.1 et 3.2

<sup>18</sup> Article 4.1 de la Charte des Nations Unies : « Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire ».

<sup>19</sup> Statuts de l'Union, Article 3.3

<sup>20</sup> Ibid., Article 3.5. Par exemple, le Parlement centraméricain a été créé en vertu du Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas, signé en 1987 dans le contexte des Accords d'Esquipulas. La composition de telles assemblées parlementaires internationales (instituées en vertu du droit international par des États) semble impliquer un certain degré d'acceptation ou de reconnaissance de la nature internationale de l'Union par ces États.

<sup>21</sup> Ibid., Article 4.2

19. Les décisions concernant l'admission, la réadmission et la suspension de Groupes nationaux sont prises par le Conseil interparlementaire, sur avis du Comité exécutif<sup>22</sup>.

### **3. Structure et fonctions**

20. L'Union œuvre à la réalisation de ses objectifs par le biais, entre autres, des activités de ses organes principaux et de ses parlements membres, représentés par des Groupes nationaux.
21. La principale tribune de l'Union est la Conférence qui siège deux fois par an<sup>23</sup>. En vertu de l'Article 13, la Conférence débat des problèmes qui sont du ressort de l'Union, sur lesquels elle formule des recommandations. Chaque Groupe national «a le devoir de saisir son Parlement ... et d'informer son Gouvernement des résolutions adoptées ... de stimuler leur mise en œuvre et d'informer le Secrétariat de l'Union... de l'action entreprise et des résultats obtenus »<sup>24</sup>.
22. Le Conseil de l'Union, lui aussi, tient normalement deux sessions par an<sup>25</sup>. Entre autres fonctions, «il détermine et oriente les activités de l'Union et contrôle leur accomplissement en conformité avec les buts définis dans les Statuts», décide de l'admission et de la réadmission ainsi que de la suspension de l'affiliation des Groupes nationaux et adopte le programmes d'activités et le budget de l'Union<sup>26</sup>.
23. Le Comité exécutif, bien que les Statuts le définissent comme étant « l'organe administratif de l'Union interparlementaire »<sup>27</sup>, est plus que cela en réalité. Non seulement il est « le cerveau » de l'Union, mais encore il prépare l'ensemble des travaux du Conseil, qui prend la plupart de ses décisions sur la base des propositions du Comité exécutif. Il examine les demandes d'affiliation ou de réaffiliation en vérifiant si les conditions d'admission sont remplies et fait part de ses conclusions au Conseil. Il peut convoquer le Conseil en cas

---

<sup>22</sup> Ibid., Articles 4, 22a) et 25.2a).

<sup>23</sup> Ibid., Articles 10 à 17.

<sup>24</sup> Ibid., Article 8 ; voir également l'article 39.2 du Règlement de la Conférence.

<sup>25</sup> Ibid., Articles 18 à 22.

<sup>26</sup> Ibid., Articles 21 et 22. Cf. Sterzel, *The Inter-Parliamentary Union*, 138, qui fait observer que l'attribution au Conseil de la compétence budgétaire met en relief la nature représentative de celui-ci au même titre que la Conférence, bien qu'il soit constitué en vertu d'un règlement distinct.

<sup>27</sup> Ibid., Articles 24 et 25.

d'urgence et contrôle « la gestion du Secrétariat ainsi que les activités de celui-ci en exécution des décisions prises soit par la Conférence soit par le Conseil... »<sup>28</sup>.

24. Enfin, le Secrétariat a notamment pour fonctions d'« appuyer et stimuler les activités des Groupes nationaux et [de] contribuer, sur le plan technique, à l'harmonisation de celles-ci ... [de] pourvoir à l'exécution des décisions du Conseil et de la Conférence ...[et d'] assurer la liaison de l'Union avec les autres organisations internationales... »<sup>29</sup>.
25. L'action normative de l'Union s'appuie sur quatre Commissions d'étude de la Conférence<sup>30</sup>, la Réunion des femmes parlementaires (qui depuis la 101<sup>ème</sup> Conférence - avril 1999, Bruxelles - est une réunion officielle de l'Union)<sup>31</sup> et les six organes subsidiaires du Conseil interparlementaire : le Comité des droits de l'homme des parlementaires<sup>32</sup>, le Groupe de facilitateurs concernant Chypre, le Comité du développement durable, le Comité sur les questions relatives au Moyen-Orient, le Comité chargé de promouvoir le respect du droit international humanitaire et le Groupe du partenariat entre hommes et femmes.

#### **4. Représentation et votes**

26. Le caractère représentatif de l'Union est reflété à la Conférence et au Conseil. Ainsi, la Conférence est composée de «membres de Parlements désignés à titre de délégués par

---

<sup>28</sup> Ibid., Article 25.

<sup>29</sup> Ibid., Article 26.

<sup>30</sup> Ibid., Article 14. Les Commissions d'étude sont la Commission I : questions politiques, la sécurité internationale et le désarmement; la Commission II : questions parlementaires, juridiques et des droits de l'homme; la Commission III : questions économiques et sociales; la Commission IV : l'éducation, la science, la culture et l'environnement ; elles ont normalement pour tâche de préparer des rapports et des projets de résolutions à l'intention de la Conférence.

<sup>31</sup> Ibid., Article 23.

<sup>32</sup> A ce sujet, voir plus loin §§ 37 à 41.

leurs Groupes nationaux »<sup>33</sup>. Chaque Groupe national dispose d'un minimum de dix voix plus un maximum de 13 voix selon la population de son pays<sup>34</sup>.

27. Le Conseil interparlementaire se compose de deux membres délégués par chaque Groupe national. Tous les membres du Conseil «doivent faire partie d'un Parlement »<sup>35</sup>. Le Comité exécutif se compose du Président ou de la Présidente du Conseil (qui le préside *de droit*), de douze membres de Parlements différents<sup>36</sup> (élus par le Conseil qui tient compte de la contribution fournie aux travaux de l'Union par le candidat ou la candidate et son Groupe national, et s'efforce d'assurer une répartition géographique équitable)<sup>37</sup> et, *de droit*, de la Présidente de la Réunion des femmes parlementaires (élue par cette Réunion parmi les membres de son Comité de coordination)<sup>38</sup>.

## 5. Questions budgétaires

28. Le Comité exécutif propose le budget qui est adopté par le Conseil<sup>39</sup>. Tout Membre et tout Membre associé fournit une contribution annuelle aux dépenses de l'Union, selon un barème approuvé par le Conseil interparlementaire<sup>40</sup>. Le non-paiement des contributions entraîne, au bout de trois ans, la suspension du Groupe national concerné et, au bout de deux ans, la privation de son droit de vote, à moins que le Conseil ne constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de la volonté de ce Groupe.

---

<sup>33</sup> Statuts de l'Union, Article 11.1. Le nombre de parlementaires ainsi délégués à la Conférence est limité à huit pour les Groupes nationaux des pays dont la population est inférieure à cent millions d'habitants et à dix pour ceux des pays dont la population est égale ou supérieure à cent millions : Article 11.2. Par exemple, 693 parlementaires ont participé à la 100<sup>ème</sup> Conférence, tenue en septembre 1998 à Moscou, et 67 délégués y ont assisté en qualité d'observateur : Union interparlementaire, «Résultats : 100<sup>ème</sup> Conférence et Réunions connexes », Moscou, Fédération de Russie, 6-12 septembre 1998, 2.

<sup>34</sup> Ibid., Article 16. Une délégation peut diviser ses voix pour exprimer les opinions diverses de son Parlement : Article 16.3. Ce système a été conçu pour conférer davantage de représentativité au processus en permettant l'expression de toutes les opinions : Sterzel, *The Inter-Parliamentary Union*, 36f.

<sup>35</sup> Ibid., Article 19.

<sup>36</sup> Ibid., Article 24.1.

<sup>37</sup> Ibid., Article 24.2 et 24.3.

<sup>38</sup> Ibid., Article 24 (modifié en avril 1999 à Bruxelles).

<sup>39</sup> Ibid., Articles 25.2e) et 22i).

<sup>40</sup> Ibid., Article 5.1, et aussi Règlement financier, article 5.

## 6. **Ordre juridique interne**

29. Examinés dans le contexte des relations avec l'Etat hôte notamment, les Statuts de l'Union montrent que celle-ci est régie par un système juridique et administratif interne distinct et indépendant de celui de tout État<sup>41</sup>. Sans entrer dans le détail, il convient de noter que les membres du personnel de l'Union sont considérés comme des « fonctionnaires internationaux » par l'Etat hôte. En outre et en particulier, les questions internes relèvent, en cas de conflit entre un membre du personnel et l'Organisation, de la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Or, comme l'a constaté la Cour internationale de Justice en 1956, ce tribunal administratif est lui-même un tribunal international<sup>42</sup>.

### Faits : activités et relations internationales de l'Union interparlementaire

#### 1. **Siège et relations avec les États hôtes**

30. Dans les pays où elle a ses bureaux, l'Union est reconnue et traitée comme une organisation internationale. Dans l'Accord de 1971 entre le Conseil fédéral suisse et l'Union interparlementaire concernant le statut juridique de celle-ci, le Conseil fédéral suisse reconnaît expressément « la personnalité et la capacité juridique » de l'Union interparlementaire « qui lui reviennent en vertu de son statut » et lui « garantit...l'indépendance et la liberté d'action qui lui appartiennent en sa qualité d'institution internationale »<sup>43</sup>. Le statut, les privilèges et les immunités conférés à l'Union et à son personnel sont analogues à ceux reconnus à d'autres organisations internationales, voire à ceux qui sont généralement accordés dans le contexte des relations diplomatiques<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Voir d'une manière générale Cahier, Philippe, « L'ordre juridique interne des organisations internationales », in Dupuy, René-Jean, « *Manuel sur les organisations internationales* », Institut de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff, 2<sup>ème</sup> éd., 1998, 377-91.

<sup>42</sup> *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT*, Avis consultatif, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la CIJ, 1956.

<sup>43</sup> « Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Union interparlementaire pour régler le statut juridique de cette Organisation en Suisse », 28 septembre 1971, rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1971, articles 1 et 2. Comme d'autres organisations internationales, l'Union est placée sous la juridiction du tribunal administratif de l'OIT.

<sup>44</sup> Voir la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961).

31. Par exemple, les locaux et les archives de l'Union sont déclarés inviolables et celle-ci est exonérée d'impôts directs et indirects<sup>45</sup>. L'article 6 sur la liberté d'accès et de séjour, en vertu duquel la Suisse s'engage à faciliter l'entrée sur son territoire de toute personne, quelle que soit sa nationalité, convoquée pour des activités officielles, est particulièrement important<sup>46</sup>. L'immunité en matière de poursuites judiciaires est garantie au même titre qu'aux membres du corps diplomatique.
32. La Confédération helvétique et l'Etat de Genève ont récemment offert à l'Union un soutien financier et un terrain pour la construction d'un nouveau siège sur la même base que pour les organisations internationales du système des Nations Unies. Les fonds seront consentis sous la forme d'un prêt sans intérêt accordé par la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), avec l'accord du Conseil fédéral suisse, et le terrain sera mis à disposition par l'Etat de Genève<sup>47</sup>.
33. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sur le territoire desquels l'Union a ouvert un Bureau de liaison en 1998, a lui aussi désigné celle-ci comme étant une organisation internationale publique habilitée à jouir des privilèges, exonérations et immunités prévus dans la loi sur les immunités des organisations internationales<sup>48</sup>. Cette loi confère la capacité juridique à toute organisation internationale publique à laquelle sont affiliés les Etats-Unis en vertu d'un traité ou d'une loi du Congrès autorisant cette affiliation ou octroyant les crédits correspondants, et qui a été préalablement reconnue par décret présidentiel<sup>49</sup>.

## **2. Relations avec les États hôtes des Conférences**

34. Les accords concernant l'organisation des conférences interparlementaires fournissent la preuve de la capacité de l'Organisation à fonctionner sur la scène internationale. Ces accords sont généralement signés par le Président du parlement mais, à l'évidence, en qualité

---

<sup>45</sup> Articles 3 (Inviolabilité) et 4 (Régime fiscal). En ce qui concerne le régime douanier, l'article 5 stipule expressément que l'Union est régie par le règlement applicable aux organisations internationales.

<sup>46</sup> Article 6.1. A noter que les Etats sur le territoire desquels se tiennent les réunions de la Conférence de l'Union interparlementaire se soumettent à des obligations similaires.

<sup>47</sup> Union interparlementaire, «Résultats : 100<sup>ème</sup> Conférence et réunions connexes », Moscou, Fédération de Russie, 6-12 septembre 1998, Annexe XI.

<sup>48</sup> Département d'Etat des Etats-Unis, lettre du 28 août 1998, adressée par Molly K. Williamson, Sous-Secrétaire d'Etat par intérim aux affaires concernant les organisations internationales, à Anders B. Johnsson, Secrétaire général de l'Union interparlementaire ; décret du 7 août 1998, Union interparlementaire.

<sup>49</sup> United States International Organizations Immunities Act, 59 Stat. 669 (1945), 22 U.S.C., art. 288 (1952).



de représentant à la fois du parlement et de l'Etat. Il en est ainsi parce que ces accords contiennent des dispositions contraignantes, d'ordre financier et autre, qui ne peuvent être exécutées sans l'assentiment de l'Etat. Ces accords types<sup>50</sup> comportent non seulement une obligation financière (engagement de fonds publics) mais également des obligations concernant l'admission de personnes sur le territoire de l'Etat, qui sont expressément du ressort de la puissance publique. L'article 5, qui figure dans tous les accords que l'Union a signés depuis des décennies avec chaque parlement hôte de conférences interparlementaires se lit comme suit :

Conformément aux principes de l'Union, une Conférence interparlementaire ne peut se tenir que si tous les Groupes nationaux régulièrement affiliés ou demandant leur affiliation à l'Organisation ainsi que les observateurs dont la liste a été établie par le Conseil interparlementaire y sont invités et si leurs représentants sont assurés de recevoir les visas pour y participer.

35. Le protocole additionnel contient des clauses complémentaires à ce sujet, en vertu desquelles le Groupe hôte est tenu de prendre des dispositions pour que des visas soient délivrés gracieusement aux délégués des Groupes nationaux affiliés ou candidats à l'Union, aux conseillers, aux experts et au personnel temporaire ainsi qu'aux observateurs, invités spéciaux, membres du Secrétariat de l'Union et aux personnes qui les accompagnent.
36. En outre, les Conférences interparlementaires sont toujours ouvertes par le chef de l'Etat, généralement en la présence du Premier Ministre et d'autres hauts représentants du gouvernement<sup>51</sup>.

### **3. Droits de l'homme et autres interventions**

37. L'importance attachée aux buts statutaires et à la nature internationale et représentative de l'Organisation se dégagent clairement des positions adoptées au fil des ans dans le domaine des droits de l'homme. En 1933, lors de la réunion du Conseil, mention a été faite d'une lettre adressée au Bureau par la présidence du Groupe suisse, indiquant que le nouveau régime allemand avait emprisonné illégalement plusieurs membres du Reichstag et demandant la réalisation d'une enquête et des démarches nécessaires. Or, à l'époque, les esprits étaient très préoccupés par la question du rôle l'Union face au principe de non-ingérence. Une résolution d'ordre général fut néanmoins adoptée, qui rappelait « le respect de l'immunité qui doit être garantie à chaque parlementaire ainsi que le maintien des droits de l'opposition au sein des Chambres », et proclamait l'adhésion du Conseil au « principe fondamental qui est à la base des droits démocratiques essentiels, à savoir la liberté de réunion et d'opinion ». Le

---

<sup>50</sup> Voir par exemple les accords conclus entre l'Union interparlementaire et les Parlements de la Fédération de Russie (1998) et de la Belgique (1999).

<sup>51</sup> Par exemple, en 1998 à Moscou, la 100<sup>ème</sup> Conférence a été ouverte par le Président Boris Yeltsine et, à Bruxelles, la 101<sup>ème</sup> Conférence a été ouverte par le Roi des Belges.

coup d'Etat survenu en Grèce en 1967 a suscité une attitude plus énergique, qui perdure aujourd'hui<sup>52</sup>.

38. L'Union adopte non seulement des résolutions à caractère général (par exemple sur le rôle des parlementaires en tant que garants des droits de l'homme, sur les règles internationales en matière de droits de l'homme, sur la démocratie<sup>53</sup> ou sur des questions qui la concernent plus particulièrement, telles que celle des critères régissant les élections libres et régulières<sup>54</sup>), mais aussi des résolutions spéciales sur les droits de l'homme des parlementaires, qui sont directement adressées à des États nommément désignés<sup>55</sup>. Depuis 1977, les résolutions de ce type se fondent sur les recommandations du Comité des droits de l'homme des parlementaires<sup>56</sup>.
39. Lors de la Conférence de Bruxelles (1999), par exemple, dix-neuf résolutions ont été adoptées au sujet de parlementaires du Burundi, du Cambodge, de la Colombie, de Djibouti, de la Gambie, de la Guinée, du Honduras, de la Malaisie, du Myanmar, du Nigéria, de la République démocratique du Congo, du Tchad, du Togo et de la Turquie. Il est particulièrement intéressant de noter ici que, dans ce domaine, les communications officielles et les réponses aux interventions de l'Union sont régulièrement échangées au niveau ministériel et fréquemment aussi au niveau du chef de l'Etat ou du gouvernement. Au fil des ans, l'Union a réalisé dans divers pays des missions qui obéissent aux mêmes règles que celles des organisations intergouvernementales, à savoir non seulement que l'assentiment préalable des autorités de l'Etat concerné est indispensable mais encore que le programme est établi en consultation avec ces autorités et comprend des entretiens avec les plus hautes autorités de l'Exécutif, du Parlement et, si cela est nécessaire, du Pouvoir judiciaire. En

---

<sup>52</sup> Sur les débuts de l'Union, voir Sterzel, *The Inter-Parliamentary Union*, 43-44, 77-78.

<sup>53</sup> La Déclaration universelle sur la démocratie a été adoptée en septembre 1997 par le Conseil de l'Union interparlementaire et prise en considération par l'Assemblée générale des Nations Unies à la fin de la même année : rés. AG/ONU 52/18, 21 novembre 1997.

<sup>54</sup> La Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières a été adoptée en mars 1994 par le Conseil de l'Union interparlementaire et prise en considération par l'Assemblée générale à la fin de la même année : rés. AG/ONU 49/190, 23 décembre 1994.

<sup>55</sup> La détention de parlementaires a été évoquée pour la première fois en 1933 lors de la réunion du Conseil, donnant lieu à une résolution adoptée à l'unanimité : voir Sterzel, *The Inter-Parliamentary Union*, pp.43 et 44.

<sup>56</sup> Voir Despouy Leandro, *Fonctionnement et « Jurisprudence » du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire, 1 janvier 1977 – 4 février 1993*, Union interparlementaire, Genève, 1993 ; Union interparlementaire, *Positions relatives aux droits de l'homme prises par l'Union interparlementaire au cours des dernières années*, Genève, 1998.

outre, les visites aux parlementaires détenus ou emprisonnés sont organisées conformément aux règles applicables des organisations internationales.

40. De plus, des États ont accepté des missions de « bons offices » organisées par l'Union, par exemple, à propos de la situation de certaines ex-républiques yougoslaves et de Chypre. En 1994, une mission de l'Union s'est rendue en Bosnie-Herzégovine, en Croatie et dans la République de Yougoslavie et en 1995, une autre s'est rendue au Nord et au Sud de l'île de Chypre. Cette mission a rencontré les deux dirigeants chypriotes et des chefs de tous les partis politiques. Qui plus est, elle a organisé une réunion des représentants de tous les partis politiques au Palais Ledra, dans la zone tampon placée sous le contrôle de l'ONU.
41. Jamais aucun État n'a contesté la compétence de l'Union pour agir au nom de la communauté parlementaire mondiale en vertu de l'Article 1.2 de ses Statuts.

#### **4. Coopération avec l'ONU et les institutions spécialisées**

42. Article 1.3 des Statuts de l'Union :

L'Union, qui partage les objectifs de l'Organisation des Nations Unies, appuie les efforts de celle-ci et œuvre en étroite coopération avec elle. Elle coopère également avec les organisations interparlementaires régionales et avec les organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales, qui s'inspirent des mêmes idéaux.
43. L'Union a entretenu d'étroites relations *de facto* avec la Société des Nations tout le temps que celle-ci a existé. Ses résolutions étaient publiées dans le Journal officiel de la Société par l'entremise de l'une ou l'autre délégation et le Secrétariat de la Société était représenté aux conférences interparlementaires par un observateur.
44. Après la création de l'Organisation des Nations Unies, l'Union a soulevé la question de la collaboration à venir. Ainsi, dans une lettre confidentielle du 27 juin 1946, son Secrétaire général, Léopold Boissier, a demandé conseil au Secrétaire général adjoint de l'époque, M. Adrianus Pelt. Se référant à l'article 71 de la Charte des Nations Unies<sup>57</sup>, qui prévoit la « consultation » par le Conseil économique et social des organisations non gouvernementales dont les activités entrent dans son domaine de compétence, M. Boissier déclarait :

L'Union, bien que vouant une partie de son activité aux questions économiques et sociales, est, avant tout, une institution d'ordre politique, réunissant des hommes

---

<sup>57</sup> Article 71 : « Le Conseil économique et social peut prendre toutes les dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation. » La compétence du Conseil recouvre les « questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes » ainsi que celles « des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » : Article 62 de la Charte des Nations Unies.

investis d'un mandat politique. Dans ces conditions, je ne sais si une démarche auprès du Conseil économique et social pour être au bénéfice de l'article 71 pourrait suffire à établir entre les deux institutions ... des rapports assez larges, permettant à l'Union de bénéficier des travaux qui seront accomplis à New York et ailleurs.

Il demandait par conséquent s'il n'était pas possible d'envisager des relations fondées, entre autres, sur l'échange d'information et l'octroi au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies d'un statut d'observateur « actif » aux réunions interparlementaires.

45. Il est donc clair que, déjà en 1946, l'Union éprouvait le besoin de nouer avec les Nations Unies des relations d'un autre type, mais les événements se précipitèrent. Lorsque M. Pelt répondit (le 22 août 1946), le Comité du Conseil économique et social chargé des dispositions régissant les consultations avec les organisations non gouvernementales avait déjà présenté son rapport. En l'absence de définition, dans la Charte ou ailleurs, de l'expression « organisation non gouvernementale », le Comité adopta une définition large et polyvalente : toute organisation internationale qui n'est pas créée par un accord intergouvernemental<sup>58</sup>. Qui plus est, dans son interprétation de l'article 71 et en particulier dans son avis sur les principes déterminant la nature des dispositions consultatives, le Comité dissociait clairement les articles 69 et 70 (permettant la participation sans droit de vote aux délibérations du Conseil) de l'article 71 (dispositions relatives à la consultation). Cela était quasiment inconciliable avec le caractère essentiellement politique de l'Union et l'institution de relations de travail telles que celles proposées par M. Boissier et qui se sont par la suite forgées dans la pratique.
46. Aussi, faute d'une solution plus satisfaisante, en 1947, le Comité exécutif de l'Union demanda-t-il à obtenir le statut consultatif auprès de l'Organisation des Nations Unies en vertu de l'article 71 de la Charte<sup>59</sup>. Cependant, dans les quarante à cinquante années qui suivirent, compte tenu du développement de l'Union, le statut consultatif devint encore plus impropre pour d'autres raisons pratiques et notamment parce qu'il excluait l'Union des travaux des principaux organes *politiques* des Nations Unies, en particulier de l'Assemblée générale.
47. En 1995, l'Assemblée générale elle-même a reconnu la valeur de la coopération dans ce domaine dans sa résolution 50/15 du 15 novembre 1995, priant le Secrétaire général de prendre les mesures voulues pour conclure un accord de coopération avec l'Union. Cet accord a été signé l'année suivante, le 24 juillet 1996, par le Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali, le Président du Conseil interparlementaire, M. Ahmed Fathy Sorour, et le Secrétaire général de l'Union interparlementaire, M. Pierre Cornillon.

---

<sup>58</sup> Rés. Conseil économique et social 72/3, 21 juin 1946. M. Pelt joignit une copie de ce rapport à sa réponse à M. Boissier.

<sup>59</sup> Cette démarche fut alors vivement critiquée par certains délégués à la première Conférence interparlementaire de l'après-guerre, tenue au Caire, qui craignaient que l'Union ne devienne une organisation subalterne : Sterzel, *The Inter-Parliamentary Union*, 51-52, 81-82.

48. L'article I établit les responsabilités respectives et les Nations Unies reconnaissent l'Union comme « l'organisation mondiale des parlements », l'article II traite de la coopération et des consultations et l'article III prévoit une « représentation appropriée ». Concrètement, cela signifie que l'Union invite l'Organisation des Nations Unies à ses réunions et conférences et que l'Organisation des Nations Unies invite l'Union aux séances plénières de l'Assemblée générale et à *prendre part* aux réunions des grandes commissions et des organes subsidiaires de l'Assemblée générale, sous réserve des règlements intérieurs applicables et des décisions et pratiques de ces commissions et organes<sup>60</sup>.
49. L'importance de l'invitation à *prendre part* aux réunions ne doit pas être sous-estimée car c'est précisément ce qui sépare le droit des Membres tel qu'il est défini à l'article 69 et celui des institutions spécialisées, prévu à l'article 70, de la « relation consultative » envisagée à l'article 71 avec les organisations non gouvernementales<sup>61</sup>.
50. L'Assemblée générale a accueilli favorablement l'accord l'année suivante et a prié le Secrétaire général de lui faire rapport à ce sujet lors de sa prochaine session<sup>62</sup>.
51. Dans son rapport de 1997, le Secrétaire général a décrit les activités de coopération, par exemple, en ce qui concerne Chypre, les mines antipersonnel et la promotion de la démocratie représentative, y compris la participation des femmes à la vie politique, ainsi que l'assistance technique et les services consultatifs aux parlements. Là encore, l'Assemblée générale a pris note avec satisfaction de ces informations et a recommandé que la coopération soit renforcée<sup>63</sup>. Dans son rapport de 1998, le Secrétaire général a indiqué que la coopération s'était intensifiée, souligné des activités précises et fait observer que les relations étaient désormais facilitées par l'ouverture du Bureau de liaison de l'Union interparlementaire à New York. Il a également mentionné le fait que l'Union avait signé des accords officiels de coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et

---

<sup>60</sup> Le droit de participation dépend de l'inscription à l'ordre du jour d'un sujet qui relève du mandat, des activités et des compétences de l'Union. L'accord porte également sur l'action commune et la coopération technique ainsi que sur la coopération entre les secrétariats. Le texte a été transmis à l'Assemblée générale sous la cote A/51/402.

<sup>61</sup> Article 69 : « Le Conseil économique et social, lorsqu'il examine une question qui intéresse particulièrement un Membre de l'Organisation, convie celui-ci à participer, sans droit de vote, à ses délibérations. » Article 70 : Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions pour que des représentants des institutions spécialisées participent, sans droit de vote, à ses délibérations et à celles des commissions instituées par lui, et pour que ses propres représentants participent aux délibérations des institutions spécialisées. » (souligné par les auteurs).

<sup>62</sup> Rés. AG/ONU 51/7, 25 octobre 1996.

<sup>63</sup> Rés. AG/ONU 52/27, 28 octobre 1997.

l'agriculture (FAO) et avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)<sup>64</sup>.

52. Les accords conclus avec la FAO et l'UNESCO sont libellés plus ou moins dans les mêmes termes que l'accord signé avec l'ONU. Par exemple, l'Union est reconnue comme « l'organisation mondiale des parlements nationaux », doit être « invitée à participer en qualité d'observateur aux réunions de l'UNESCO et est autorisée à prendre part aux débats relatifs à des questions entrant dans ses compétences, sans droit de vote »<sup>65</sup>.
53. En avril 1999, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme et le Conseil de l'Union interparlementaire ont adopté le texte d'un Mémoire d'accord qui sera signé à la fin de l'année par les représentants des deux organisations. Ce mémorandum, qui prolonge l'accord de coopération conclu par l'ONU et l'Union interparlementaire, jette les bases d'activités concrètes qui seront réalisées conjointement dans les années à venir par l'Union et le Haut Commissariat<sup>66</sup>.
54. En avril 1999 également, le Conseil de l'Union interparlementaire a autorisé son Président et le Secrétaire général de l'Union à signer avec l'Organisation internationale du Travail (OIT) un accord de coopération, qui avait été précédemment approuvé par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail (BIT). Les dispositions de cet accord portent sur les consultations et les échanges d'information, la représentation mutuelle et les domaines de coopération, y compris la réalisation d'activités conjointes. Il stipule que l'Union peut désormais participer à la Conférence internationale du Travail avec le statut « d'organisation internationale officielle »<sup>67</sup>. En soumettant cet accord à l'examen préalable et à l'approbation de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, le BIT a fait valoir que :

---

<sup>64</sup> Doc. ONU A/52/456

<sup>65</sup> Art. IV.2, Accord de coopération entre l'UNESCO et l'Union interparlementaire, Paris, 26 juin 1997, signé par M. Federico Mayor, Directeur général de l'UNESCO, M. Ahmed Fathy Sorour, Président du Conseil interparlementaire et M. Pierre Cornillon, Secrétaire général de l'Union interparlementaire. Pour l'histoire des relations avec l'UNESCO, voir Sterzel, *The Inter-Parliamentary Union*, 81. L'accord avec la FAO est libellé de manière légèrement différente : « l'UIP est invitée à participer en qualité d'observateur aux réunions de la FAO et à prendre part aux débats relatifs à des questions relevant de son domaine d'intérêt, sans participer aux votes, conformément aux règles applicables et aux décisions et pratiques des organes compétents de la FAO » : article IV.2, Accord de coopération entre la FAO et l'Union, Rome, 12 août 1997, signé par M. Jacques Diouf, Directeur général de la FAO et M. Pierre Cornillon, Secrétaire général de l'Union interparlementaire.

<sup>66</sup> Voir le texte de ce mémorandum dans le document de l'Union CL/164/9c)P.1.

<sup>67</sup> Doc. BIT GB.274/101/1, 274<sup>ème</sup> session, mars 1999, Annexe, art. III.3.2.

« ...en tant qu'association de parlements, l'UIP a un statut spécial et, en 1975, le Conseil d'administration a approuvé la reconnaissance par l'Union de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT. Cette approbation implique la reconnaissance de l'UIP comme l'équivalent d'une organisation interétatique aux fins du Statut du Tribunal puisque, conformément à ce Statut, seules les « organisations internationales de caractère interétatique » avaient à l'époque accès au Tribunal»<sup>68</sup>.

55. Dans sa résolution de 1998, l'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré attendre avec intérêt la poursuite d'une coopération étroite et s'est félicitée de l'initiative prise par l'Union interparlementaire d'organiser une conférence des Présidents des parlements nationaux au Siège de l'Organisation des Nations Unies, en l'an 2000, à l'occasion de l'Assemblée du millénaire<sup>69</sup>.
56. L'augmentation progressive du nombre des co-auteurs des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale est le signe d'un soutien *gouvernemental* accru. Le projet de résolution présenté en 1995 était parrainé par 61 États, celui de 1996 par 82 États, celui de 1997 par 108 États et celui de 1998 par 124 États. Lors du débat général de 1998, de nombreux pays ont souligné l'importance du rôle de l'Union. Par exemple, le délégué de l'Autriche a déclaré que celle-ci constituait «un forum idéal pour le rapprochement des parlements » et qu'elle était le trait d'union entre les parlements nationaux et l'Assemblée générale des Nations Unies. La déléguée de l'Inde a relevé avec un intérêt particulier le fait que l'Union se compose aussi bien de représentants du parti gouvernemental que des partis d'opposition. Celui de la Norvège a dit de l'Union qu'elle conférait une dimension parlementaire à la planification des travaux à venir des Nations Unies et celui du Mexique a estimé que «la contribution des législateurs aux travaux de l'Organisation des Nations Unies est essentielle car ils représentent les porte-parole des peuples des Nations Unies ». L'un des plus fervents partisans d'une intensification de la coopération était le délégué du Chili, l'Ambassadeur Juan Somavia, qui s'est fermement prononcé en faveur de l'octroi à l'Union « d'un statut particulier, en tant qu'unique organisation qui représente les parlementaires du monde entier », faisant observer que celle-ci «représente la première instance permanente pour aborder les négociations politiques multilatérales » et que « les Nations Unies ne peuvent pas traiter l'UIP comme s'il s'agissait d'une organisation non gouvernementale »<sup>70</sup>.

## Le droit et son application aux faits

### 1. « Personnalité internationale » et « organisation internationale »

57. Selon la Cour internationale de Justice,

---

<sup>68</sup> Doc. BIT GB.274/LILS/1, mars 1999.

<sup>69</sup> Rés. AG/ONU 53/13, 28 octobre 1998.

<sup>70</sup> Nations Unies, communiqué de presse AG/831, 28 octobre 1998.

« Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits; et leur nature dépend des besoins de la communauté. » Avis du 11 avril 1949 (réparation des dommages subis au service des Nations Unies).

58. Les expressions «organisation internationale » et «organisation intergouvernementale » ne sont pas toujours employées de manière cohérente et dans la pratique, on constate que ni l'une ni l'autre (ou les deux) ne concorde nécessairement avec la notion de «personnalité internationale ».
59. L'article 34 du Statut de la Cour internationale de Justice et l'article 12 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail contiennent tous deux l'expression «organisation internationale publique ». L'article premier du Statut du Conseil de l'Europe emploie l'expression «organisation internationale » alors que dans sa résolution «statutaire » de mai 1951, le Comité des ministres utilise à la fois «organisation intergouvernementale » et «organisation internationale ». L'article 130 de la Charte de l'Organisation des États américains opte pour l'expression «organisation intergouvernementale » et dans la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, adoptée en 1986 par la Commission du droit international (CDI), l'expression «organisation internationale » est réputée signifier «organisation intergouvernementale »<sup>71</sup>.
60. Pourtant, toutes les «organisations internationales », c'est-à-dire les entités aptes à être titulaires de droits et d'obligations et ayant la capacité d'agir sur le plan international sont nécessairement «intergouvernementales » au sens strict. L'élément déterminant est le degré de reconnaissance et d'acceptation que manifestent les États à l'égard de ces entités dans les relations qu'ils entretiennent avec elles. Cela constitue également un *indicateur* de la personnalité, qui, lui, dépend d'une analyse *fonctionnelle* des buts. De même, toutes les entités qui possèdent la personnalité internationale ne sont pas forcément des organisations internationales au sens le plus complet ; ainsi, le Comité international de la Croix-Rouge, institution privée fondée en 1863 à Genève, est considéré comme ayant la personnalité internationale<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Art.1i) ; la CDI n'a pas souhaité élaborer une définition plus précise : CDI, Annuaire 1985, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie.

<sup>72</sup> Cela tient en particulier aux fonctions qu'il exerce en vertu des Conventions de Genève de 1949 et aux activités qui en découlent : Schermers & Blokker, §47; Seidl-Hohenveldern, Ignaz and Loibl, Gerhard, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, Carl Heymans Verlag, 6., Aufl. 1996, §0104. Le CICR s'est vu conférer le statut d'observateur à l'Assemblée générale en 1990 : rés. AG/ONU 45/6, 16 oct. 1990; doc. ONU : A/45/191.



61. Dans son avis sur *la réparation des dommages subis*, la Cour internationale de Justice a considéré que les droits et obligations d'une entité telle que l'Organisation des Nations Unies « doivent dépendre des buts et fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique »<sup>73</sup>, et que posséder la « personnalité internationale » signifie avoir « la capacité d'être titulaire de droits et devoirs »<sup>74</sup>. Ainsi, la question de savoir si telle entité est admise au bénéfice de droits et de devoirs dépend des fonctions, des buts et de la pratique<sup>75</sup>.

### Accords internationaux et assentiment des États

62. Selon Schermers et Blokker, pour qui une organisation internationale représente une forme de coopération, la création par un *accord international* est un élément essentiel<sup>76</sup>. Toutefois, dans ce contexte, l'expression « accord international » doit être interprétée avec prudence et ne peut exclure l'acquisition de la personnalité internationale ni des attributs d'une organisation internationale par évolution. Brownlie note également que si le traité est l'acte constitutif normal d'une organisation internationale, la création peut aussi bien résulter de la résolution d'une conférence que d'une *pratique uniforme*<sup>77</sup>.
63. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe est née des Accords d'Helsinki, en 1975. A l'origine, elle n'était pas une organisation internationale, mais au fil des ans, elle a acquis la structure et les organes d'une telle entité : un Conseil des ministres des Affaires étrangères, un Comité des hauts fonctionnaires et un Secrétariat créés lors de la Réunion de Paris, en 1990. Une Assemblée parlementaire a été instituée à l'issue d'une réunion parlementaire tenue en 1991 à Madrid, qui s'efforce depuis d'officialiser ses relations avec l'organisation intergouvernementale. En décembre 1994, la CSCE est devenue l'*Organisation* pour la sécurité et la coopération en Europe.

---

<sup>73</sup> CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatif et ordonnances, 1949, 180.

<sup>74</sup> Ibid., 179.

<sup>75</sup> Brownlie, *Principles*, 678.

<sup>76</sup> Schermers, Henry, G. & Blokker, Niels M., *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff, La Haye, 3<sup>e</sup> éd. rev., 1997, §33 (ci-après: Schermers & Blokker).

<sup>77</sup> Brownlie, *Principles*, 680-681; Selon Schermers et Blokker, les organisations qui ne sont pas créées par traité doivent prouver l'existence d'un accord interétatique si elles revendiquent un statut public, intergouvernemental : §37, mais l'Etat peut manifester son assentiment de plusieurs façons. Il est intéressant de noter que ces auteurs donnent une quatrième raison, « démocratique », pour justifier la nécessité d'un accord international, à savoir que, pour des raisons démocratiques, le fait qu'un Etat fonde une nouvelle organisation et lui attribue des pouvoirs sans consulter son parlement national serait contestable... (§43).

64. De même, le Secrétariat du Commonwealth n'était pas dès le départ une organisation internationale, mais aurait pu le devenir après l'adoption de la Déclaration des principes du Commonwealth, lors de la réunion de Singapour, en 1971. Le Secrétariat du Commonwealth a obtenu le statut d'observateur à l'Assemblée générale et dans les organes subsidiaires en 1976<sup>78</sup> ; le mémorandum explicatif soumis à l'appui de cette résolution ne qualifiait pas le Commonwealth ni son Secrétariat « d'organisation internationale » mais décrivait ce dernier comme étant l'organe central de coordination d'une grande institution de communication multilatérale<sup>79</sup>.
65. L'adhésion à l'Union interparlementaire résulte des décisions des parlements nationaux. Elle est ouverte à tout parlement de tout État souverain qui remplit les conditions stipulées à l'Article 3 des Statuts. Bien que les délégués des Parlements membres participent aux travaux de l'Union au nom de leurs parlements respectifs et ne peuvent évidemment recevoir « d'instructions » du Pouvoir exécutif<sup>80</sup> (ce qui serait incompatible avec la fonction parlementaire), aucun parlement ne pourrait adhérer à l'Union sans l'assentiment explicite ou implicite de l'Exécutif. A cet égard, l'adhésion de parlements nationaux à l'Union peut être considérée comme équivalant à une participation des États aux travaux de l'organisation<sup>81</sup>.
66. En outre, premièrement, le Parlement est un organe suprême de l'Etat au même titre que le Gouvernement ou l'Exécutif. Dans de nombreux pays, le Parlement incarne la souveraineté de la nation et dans aucun il n'est subordonné à l'Exécutif. En effet, le Parlement, qui est composé d'hommes et de femmes élus par les citoyens pour représenter leurs intérêts au niveau national, peut exprimer la volonté de l'Etat avec autant de légitimité que le Gouvernement ou l'Exécutif. Si, traditionnellement, la mission de représenter l'Etat à l'échelon international incombe au chef de l'Etat, qui s'en acquitte par l'intermédiaire de ses agents (les diplomates), les choses ont aujourd'hui évolué de telle sorte que les relations internationales ne sont plus uniquement l'affaire de la diplomatie. Il est donc possible d'affirmer que si besoin est et s'ils en ont la volonté, les parlements peuvent, en s'appuyant

---

<sup>78</sup> Rés. AG/ONU 31/3, 18 octobre 1976.

<sup>79</sup> AG/ONU, 31<sup>e</sup> session, Annexes; doc. ONU A/31/191. Cf. le Conseil nordique qui a été institué sur des décisions parallèles des Parlements du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède.

<sup>80</sup> Schermers et Blokker, §36, sur le statut de l'Interpol.

<sup>81</sup> Cf. Bettati, Mario, 'Création et personnalité juridique des organisations internationales', in Dupuy, René-Jean, '*Manuel sur les organisations internationales*', Institut de droit international, La Haye, Martinus Nijhoff, 2<sup>ème</sup> éd., 1998, 33, 34, selon lequel bien qu'une organisation telle que l'Union interparlementaire ne soit « pas une organisation internationale dans la mesure où elle est créée par des parlements nationaux », elle peut cependant le devenir « dès lors que les gouvernements y participent et confèrent à l'acte constitutif un caractère d'accord par une pratique concordante à son égard... ».

sur la part du pouvoir de l'Etat qu'ils détiennent, s'engager dans la coopération internationale sans que l'assentiment explicite ou implicite de l'Exécutif ne soit nécessaire. Tel semble avoir été le cas aux Etats-Unis où le Congrès a décidé de son propre chef que son pays adhérerait à l'Union<sup>82</sup>.

67. Deuxièmement, les demandes d'admission sont présentées par les parlements nationaux eux-mêmes et, troisièmement, les contributions financières proviennent nécessairement des budgets nationaux. Dans bien des cas, les contributions financières doivent être et sont autorisées par la voie législative<sup>83</sup>. En outre, comme nous l'avons vu plus haut, l'Union est régie par un ordre juridique interne très élaboré et n'est pas assujettie à l'ordre juridique des Etats dans lesquels elle a son Siège et son Bureau subsidiaire, ni à celui d'aucun autre Etat<sup>84</sup>. Enfin, il ne fait aucun doute que l'Union n'est pas une « organisation non gouvernementale » (ONG) au sens courant de cette expression<sup>85</sup>.
68. Dans le domaine des « relations extérieures », l'Union possède dans la pratique certaines compétences clés, telles que l'aptitude à conclure des accords concernant la les conférences<sup>86</sup>, des accords de Siège et des accords avec d'autres organisations internationales ainsi que le « droit de légation actif »<sup>87</sup>, le droit d'envoyer des missions spéciales auprès de ses Membres et celui d'envoyer des délégations à des conférences internationales<sup>88</sup>.
69. Il est donc évident que l'Union jouit, dans une mesure non négligeable, de la personnalité internationale. Bien que le statut d'organisation internationale suppose généralement, entre autres, une association permanente d'États ayant un objet licite, constituée d'organes, dont

---

<sup>82</sup> Voir §30 et note 44 ci-dessus ainsi que US Congress Public Law 74-110 : « An act to authorise participation by the United States in the Inter-Parliamentary Union ».

<sup>83</sup> Voir, par exemple, US Public Law 22 U.S.C. 276-276a-4 (1935).

<sup>84</sup> Cf. Schermers & Blokker, (§1196): « Unlike private international organizations, public international organizations are not subject to any national law. Thus, they must create their own international order, which is dependent on the organization's own constitution, but independent of any other legal order. »

<sup>85</sup> Bettati, « Création et personnalité juridique » (note 81 ci-dessus), 35, citant l'avis de l'Institut de droit international, selon lequel les ONG sont « librement créées par l'initiative privée ».

<sup>86</sup> Schermers & Blokker, §§1748-70.

<sup>87</sup> Schermers & Blokker, §1816; et aussi Brownlie, *Principles*, 687, sur le « droit » de mission.

<sup>88</sup> Schermers & Blokker, §§1832, 1841.

les pouvoirs légaux et les buts soient distincts de ceux de ses membres<sup>89</sup>, dans le cas de l'Union, la participation de l'Etat est indirecte mais incontestable et l'assentiment de l'Etat est implicite. Ainsi, l'Union se compose «de Groupes nationaux représentant leurs Parlements respectifs» et les «parlements» sont les «Parlements des États souverains», «constitués conformément aux lois d'un État souverain dont ils représentent la population et sur le territoire duquel ils fonctionnent»<sup>90</sup>. La distinction entre les organes et les membres est reflétée dans la structure de l'Union, telle qu'elle est décrite plus haut. Le Comité exécutif se compose du Président ou de la Présidente du Conseil interparlementaire, de douze membres appartenant à des parlements différents, élus par le Conseil<sup>91</sup>, et de la Présidente du Comité de coordination de la Réunion des femmes parlementaires, qui en est membre *de droit*. Il est «l'organe administratif» de l'Union et a notamment pour tâche de vérifier au cas par cas que les conditions d'admission sont remplies<sup>92</sup> - après quoi le Conseil décide de l'affiliation, de la réaffiliation ou de la suspension -, de convoquer le Conseil en cas d'urgence, de fixer la date et le lieu des sessions du Conseil et d'établir leur ordre du jour provisoire<sup>93</sup>. Le Comité exécutif lui-même peut se réunir en session extraordinaire si le Président ou la Présidente le juge nécessaire<sup>94</sup>.

## Conclusions

70. Dans son avis concernant la *licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, la Cour internationale de Justice, à propos des traités qui créent «des sujets de droit», a saisi l'essence de la personnalité internationale en définissant ces sujets comme étant «dotés d'une certaine autonomie, auxquels les parties confient pour tâche la réalisation de buts communs»<sup>95</sup>. Le principal critère étant celui de la fonctionnalité<sup>96</sup>, l'Union remplit aujourd'hui les

---

<sup>89</sup> Brownlie, *Principles*, 678-80.

<sup>90</sup> Statuts de l'Union, Articles 3.1, 1.1 et 3.2, dans l'ordre.

<sup>91</sup> Ibid., IPU Articles 24.1 and 22(1); cf. Seidl-Hohenveldern, Ignaz and Loibl, Gerhard, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, Carl Heymans Verlag, 6., Aufl. 1996, §§0111-0112

<sup>92</sup> Ibid., Articles 25.1, 4 et 25.2a).

<sup>93</sup> Ibid., Articles 22a), 25.2b), 18.2 et 25.2c).

<sup>94</sup> Ibid., Règlement du Comité exécutif, article 3. Cf. Schermers & Blokker, §44.

<sup>95</sup> CIJ, 1996, §19.

<sup>96</sup> Brownlie, *Principles*, 678. Voir également Lauterpacht, H., *International Law and Human Rights*, (1950), 12: '... in each particular case, the question... whether a body is a subject of international law must be answered in a pragmatic manner by reference to actual experience and to the reason of the law as distinguished from a preconceived notion as to who can be subjects of international law.'

conditions concernant l'autonomie et la fonction : elle est une entité de nature universelle, qui a pour tâche de réaliser des buts communs reconnus par d'autres organisations internationales, en s'appuyant sur une participation et des activités qui bénéficient de l'assentiment tacite d'États.

71. Le fonctionnement de l'Union est assujéti aux principes du droit<sup>97</sup> comme le prouvent la régularité, la neutralité et l'objectivité de ses procédures d'affiliation et de suspension<sup>98</sup> ainsi que les règlements de ses organes et comités. Ainsi, l'administration et les activités de l'Union sont entièrement placées sous le contrôle des organes directeurs.
72. Ses buts et sa représentativité font de l'Union une organisation unique en son genre. Elle se distingue des organisations non gouvernementales et des organisations bénévoles privées par le fait qu'elle se compose de parlements, organes publics législatifs des États, et qu'elle ne représente pas des intérêts privés ou individuels.
73. L'Union est habilitée à traiter, à l'échelle mondiale, de questions ayant une dimension parlementaire et à coopérer avec d'autres organisations compétentes, celles du système des Nations Unies en particulier. L'Assemblée générale a reconnu le statut singulier de l'Union et le rôle complémentaire que celle-ci remplit en conférant leur dimension parlementaire aux affaires internationales.
74. Le soutien dont bénéficient les activités de l'Union de la part des gouvernements, tant en ce qui concerne le financement que les fonctions de celle-ci, est significatif parce qu'il équivaut à une reconnaissance tacite de l'Union comme étant une organisation 1) qui agit sur le plan international, c'est-à-dire, entre autres, dans la sphère d'activité des États, 2) qui représente les parlements et les parlements en tant que représentants des peuples et 3) qui est une interlocutrice pour les questions d'intérêt international définies dans ses Statuts, c'est-à-dire des questions d'ordre général relatives aux relations entre États et des questions intéressant directement les parlements, telles que les droits de l'homme des parlementaires.
75. Lorsqu'ils traitent directement avec l'Union, les États reconnaissent par là son aptitude à agir et le font par les voies officielles généralement utilisées pour les démarches diplomatiques.
76. La volonté des organisations internationales de travailler « officiellement » avec l'Union se manifeste à travers le fait que l'Union est désormais traitée sur un pied d'égalité avec d'autres organisations internationales, à travers les divers accords de coopération conclus entre l'Union et, par exemple, l'ONU, la FAO, l'UNESCO et en particulier l'OIT, à travers le droit de participer aux réunions et conférences dans des conditions de réciprocité et à travers les engagements mutuels visant la réalisation de programmes communs.

---

<sup>97</sup> A noter à ce sujet l'acceptation par l'Union de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT.

<sup>98</sup> Cf. Sterzel, *The Inter-parliamentary Union*, 31f, 54, 57-66 pour l'histoire et la pratique concernant les critères d'admission.

77. Sans vouloir anticiper toutes les conséquences de la personnalité juridique internationale de l'Union et de son statut d'organisation internationale, on peut conclure que celle-ci est dotée des pouvoirs qui correspondent à ses fonctions et à sa nature représentative telle qu'elle est décrite plus haut. Il s'agit de sa capacité à conclure des accords avec des Parlements agissant en organes représentatifs de l'Etat, à conclure des accords avec l'ONU, les institutions spécialisées et d'autres organisations internationales ainsi qu'à intervenir auprès des États dans le domaine des droits de l'homme des parlementaires et dans les autres domaines de compétence qui découlent de ses Statuts.