

L'ADMISSION DES ÉTATS DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Par

Émile OUÉDRAOGO, Assistant, Faculté des Sciences juridiques, politiques et économiques,
Université Nazi Boni, Bobo Dioulasso, Burkina Faso

Résumé

L'admission d'un État au sein d'une organisation internationale (OI) est formellement prévue par l'acte constitutif de celle-ci. Cependant, le pouvoir discrétionnaire (voir arbitraire) reconnu aux États originaires (et ceux admis par la suite dans l'OI) pour statuer sur l'admission du candidat vient contrebalancer fortement les dispositions prévues, à cet effet, par l'acte constitutif. Pour pallier à cet inconvénient, il apparaît nécessaire pour l'acte constitutif de prendre en considération deux choses : d'une part, préciser les étapes et les critères objectifs d'admission afin de minorer considérablement le pouvoir discrétionnaire ou les considérations d'opportunités des États qui statuent sur l'admission des candidats ; d'autre part, prévoir dans l'acte constitutif la possibilité d'un recours juridictionnel au profit d'un État recalé.

[**Mots clés** : Admission, États, Organisation internationale, régionale, recours]

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I : UN CADRE JURIDIQUE DISPONIBLE

A: LES RÈGLES CONVENTIONNELLES

- 1) *Une admission de plein droit*
- 2) *Une admission conditionnée*

B: LES RÈGLES NON CONVENTIONNELLES

- 1) *Une pratique variable*
- 2) *Une variabilité justifiée?*

II: UN CADRE JURIDIQUE LACUNAIRE

A: DES INSUFFISANCES AU NIVEAU DES RÈGLES DE FOND

- 1) *Des règles imprécises*
- 2) *Un mécanisme incertain*

B: DES INSUFFISANCES AU NIVEAU DE LA DÉCISION FINALE D'ADMISSION

- 1) *Une décision parfaitement discrétionnaire*
- 2) *Une décision insusceptible de recours*

CONCLUSION

INTRODUCTION

« *L'organisation internationale, groupant des collectivités étatiques ne laisse elle-même d'évoquer l'État* ». C'est le constat que dressait René-Jean DUPUY¹. Cette assertion insiste sur le lien étroit et historique entre l'État et l'Organisation internationale (OI), impliquant par-là que le premier est consubstantiel à la seconde. En fait, l'OI est un pur produit étatique². C'est l'État qui décide à travers un processus conventionnel qui peut prendre diverses appellations³, de se forger un cadre propice et coopératif à son action sur la scène internationale à travers le levier de l'OI⁴.

Il n'existe pas de définition universellement consacrée de l'OI⁵. Toutefois, l'on peut tout de suite s'accorder sur une définition minimale et simple : « *rappports coordonnés entre les États quelles que soient les modalités de ses rapports* »⁶. L'OI est donc une collectivité d'États⁷ qui, dans l'esprit de poursuivre des « *buts communs* », s'organisent, se mettent ensemble, se dotent d'« *organes communs* », afin de les atteindre⁸. L'OI a également une personnalité juridique internationale propre⁹. Cette dotation signifie qu'elle est également un sujet de droit international autonome, au sens où elle est titulaire de droits et d'obligations créés et sanctionnés par cette matière¹⁰.

Le terme État a une origine médiévale¹¹. On se contentera dans le cadre de cette étude de rappeler simplement ce fait, sans entrer dans les détails des considérations historico

¹ René-Jean DUPUY, « État et Organisation internationale », in Académie de droit international de La Haye (*dir.*), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Nijhoff, 1988, 2^e éd. 1998, p. 13.

² Notre contribution ne porte pas sur l'adhésion des OI à une organisation internationale. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que théoriquement, des OI peuvent être créées par d'autres acteurs que l'État. Théoriquement et pratiquement, des OI ont été en dehors d'un processus conventionnel.

³ Charte, Constitution, Pacte, Statut, Acte constitutif, Traité constituant, *etc.* Cf. B-M. METOU, « Le préambule des actes constitutifs des organisations internationales », *RHDI*, 2013, vol. 63, p. 635.

⁴ M. VIRALLY, *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, PUF, 1990, p. 230.

⁵ *Ibid.*, p. 228.

⁶ J. SALMON, (*dir.*), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 792 ; P. REUTER, « Quelques réflexions sur le vocabulaire du droit international », *Mélanges offerts au doyen Trotabas*, Paris, LGDJ., 1979, pp. 421-445.

⁷ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2018, p. 722.

⁸ R-L. BINDSCHIEDLER, « International Organizations, General aspects », in Rudolf Bernhardt (*dir.*), *Encyclopedia of Public International Law*, North Holland, Amsterdam et al., vol. 2, 1944, p. 1289 ; Sir G. FITZMAURICE, Rapporteur spécial, *Ann. CDI 1956-II*, Doc. A/CN.4/101, p. 110 ; Convention de Vienne sur la représentation des États de 1975, art. 1^{er} a).

⁹ Sir G. FITZMAURICE, *op.cit.*, p. 110 ; G. CORNU, *Vocabulaire juridique, op.cit.*, p. 722.

¹⁰ P-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2016, p. 166.

¹¹ J-R. STRAYER, *Les origines médiévales de l'état moderne*, Paris, Klincksieck, 2018 ; J. GICQUEL et J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, L.G.DJ., 2019, p. 61.

philosophiques¹². Retenons au surplus que l'État est un « *terme désignant, du point de vue du droit international, un regroupement humain établi de manière permanente sur un territoire, ayant une organisation politique propre, dont l'existence politique dépend juridiquement de lui-même et relevant directement du droit international* »¹³. Cette définition de l'État selon le droit international, met en évidence les critères de population¹⁴, de territoire¹⁵ et d'organisation politique¹⁶. L'État reste de loin le sujet primaire sinon la clé de voute du droit international¹⁷. Il incarne toujours - quoi qu'on ait pu annoncer prématurément son oraison funèbre¹⁸ - l'omnipotence parmi les sujets de droit international. C'est à ce titre que les attributs qui le spécifient et qui sont communs à tous les États du monde, créent une certaine homogénéité qui permet définitivement d'affirmer qu'il existe une « *condition statutaire de l'État* »¹⁹. Cette condition statutaire unique, qui fonde sa valeur, célébrée en doctrine²⁰, est perçue comme telle, parce que la puissance publique qui la sacralise est caractérisée avant tout par la souveraineté²¹. La notion de souveraineté est inhérente à l'État même si son respect est souvent entamé de nos jours à cause de la problématique des droits de l'homme²². C'est elle qui permet de tracer la ligne de démarcation avec l'OI²³. La souveraineté signifie que l'État est indépendant²⁴, il a la plénitude de sa compétence²⁵.

¹² Pour ces questions, voir N. QUOC DINH, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 2009, pp. 50 et ss. L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2019, p. 48.

¹³ J. BASDEVANT (dir.), *Dictionnaire de la terminologie de droit international*, Paris, Sirey, 1960, p. 264.

¹⁴ Ce critère réduit l'État à une collectivité humaine, c'est à dire la masse d'individus rattachés de façon stable à l'État par un lien juridique, en l'occurrence le lien de nationalité. R. CARRE de MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 1920, p. 2.

¹⁵ Le territoire revêt trois aspects l'espace terrestre, l'espace maritime et l'espace aérien.

¹⁶ Ce critère désigne l'État comme un appareil politique organisé, un gouvernement, indépendamment des modalités de représentation ou de la qualification interne de la nature des pouvoirs ou du régime. Voir *Sahara occidental, avis consultatif*; C.I.J. Recueil 1975, p. 12, par. 94 ; K. DOEHRING, « State », *op.cit.*, p. 600.

¹⁷ R. AGO, « Communauté internationale et organisation internationale », in R.-J. DUPUY, *Académie de droit international de La Haye (dir.), Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Nijhoff, 1988, 2^e éd. 1998, p. 13.

¹⁸ G. Le FLOCH, « État : prématuré d'envoyer les faire-part de décès », in A. PELLET (dir.), *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Paris, Pedone, 2017, p. 240.

¹⁹ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2012, pp. 228-229.

²⁰ H.-R. FABRI, « Genèse et disparition de l'État à l'époque contemporaine », *AFDI*, 1992, p. 153.

²¹ J.-D. MOUTON., « L'État selon le droit international : Diversité et unité », *Colloque de Nancy, l'État souverain à l'aube du XXI^{ème} siècle*, Paris, Pédone 1994, p.80.

²² D. KOKOROKO, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *RQDI*, 2003, vol. 16.1, p. 39.

²³ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public, op.cit.*, p. 236.

La notion d'admission vient quant à elle du vocabulaire latin *admittere* et signifie admettre. Plus scientifiquement et dans le sens du droit international, l'admission est un « procédé par lequel un État entre dans une Organisation internationale par l'effet d'une décision de cette organisation »²⁶. Elle se distingue de l'adhésion²⁷ et de l'accession²⁸. Au fond, la doctrine tend de plus en plus à assimiler les deux dernières notions du fait de la proximité de leur sens ou signification²⁹. Plus encore, certains auteurs ne font plus de distinction entre l'admission et l'adhésion. Ils inter changent simplement les deux expressions dans leurs écrits³⁰. Pour notre part, nous utiliserons la notion d'admission dans le cadre de cette étude pour éviter un élargissement sémantique et toute confusion inutile.

La présente réflexion concerne l'admission des États dans les OI de manière générale³¹, avec un accent particulier sur la situation au sein des OI africaines. Des illustrations concrètes seront donc tirées en référence aux OI à vocation universelle³² et des OI régionales africaines³³. En choisissant de traiter cette question de l'admission, l'intérêt est double. Scientifique d'abord parce que l'analyse de l'admission des États interroge et informe sur les obstacles ou l'arbitraire qui entoure parfois la mise en œuvre des procédures légales prévues par les actes constitutifs des OI pour accueillir les

²⁴ *Affaire de l'île de Palmas (ou Miangas), Les États-Unis c/ les Pays Bas, Sentence arbitrale*, La Haye, le 4 avril 1928 ; G. CAHIN, « Le concept de souveraineté chez Georg Jellinek », in IHEI, *Grandes pages du droit international*, Vol 1, *Les Sujets*, Paris, Pedone, 2015, pp. 83-110 ; p. 91.

²⁵ C'est-à-dire qu'il ne peut être assujéti à personne. G.CAHIN, « Le concept de souveraineté chez Georg Jellinek », *ibid*; R.CARRE de MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 1920, p. VI.

²⁶ G. CORNU, *Vocabulaire juridique, op.cit.*, p. 34.

²⁷ La notion d'adhésion semble un peu plus large que l'admission en ce sens qu'elle se définit comme le « [f]ait pour un État de donner son accord à une demande, à une action, à une résolution ou à un texte réalisé ou annoncé par d'autres États; [ou] encore le fait de joindre son consentement à d'autres États ». J. SALMON (*dir.*), *Dictionnaire de droit international public, op.cit.*, p.38.

²⁸ L'accession est un terme classique du droit des traités et désigne le fait pour un État de devenir partie contractante à un traité en rejoignant les parties contractantes originaires et les États qui ont déjà signé ou ratifié le traité. *Ibid.*, p. 6.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public, op.cit.*, p. 38.

³¹ Nous analyserons exclusivement l'admission des États en tant que membre à part entière de l'organisation, bien que conscient que d'autres entités n'ayant pas ce statut puissent en faire partie.

³² Par exemple la Société des Nations (SDN), Cf. Pacte des Nations Traité de Versailles, 28 juin 1919, l'Organisation des Nations Unies (ONU), créée par la Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, *etc.*

³³ Par exemple l'Union africaine (UA), Créée par l'Acte constitutif de l'UA à Lomé (Togo) le 11 juillet 2000 ; la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Créée par le Traité de la CEDEAO signé à Lagos le 28 mai 1975 (Traité initial de la CEDEAO) et le Traité révisé de Cotonou adopté le 24 juillet 1993 (Traité CEDEAO révisé), l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), créée par la Charte de l'OUA, adoptée à Addis-Abeba, Éthiopie, le 25 mai 1963, *etc.*

candidatures et admettre les nouveaux États. Le sujet traité interpelle sur la nécessité d'une procédure légale plus neutre pouvant permettre de neutraliser ou d'atténuer les risques d'arbitraire. Pratique car il met en évidence les divergences concrètes qui ont entouré la candidature de certaines entités, notamment la demande d'admission de la République Arabe Sahraouie Démocratique (RASD) au sein de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) à l'époque³⁴. Ces exemples créent un fil conducteur qui permet de comprendre les enjeux actuels, à l'heure où des États, aujourd'hui à la porte de certaines OI africaines pour solliciter leur admission, ont du mal à être y acceptés³⁵. Ce dernier point confère une actualité au sujet qui demeure au centre des préoccupations de certaines OI³⁶, africaines en particulier³⁷. De toute évidence, on le perçoit, la réflexion sur le sujet d'admission suscite aujourd'hui des questionnements, en même temps que la presse et les observateurs s'interrogent³⁸.

En tout état de cause, en tant que membre de la communauté internationale³⁹, les États désirent intégrer une OI en fonction de leurs intérêts stratégiques et de leurs affinités géographiques et socio politiques⁴⁰. A son tour, l'OI a besoin de l'État pour son

³⁴ M. BEDJAOU, «L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », in *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Mélanges offertes à Charles Chaumont*, Paris, Pedone, 1984, p. 35-58 ; M. BENNOUNA, «L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *AFDI*, vol. 26, 1980, pp. 193-198.

³⁵ Par ex. le Maroc, qui est un État de l'Afrique du Nord, a sollicité son adhésion à la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dont le territoire, la zone géographique se limite en principe aux territoires des États de l'Afrique de l'Ouest. *Études de la CEDEAO sur les implications de l'adhésion du Maroc*, Octobre 2017; Le Haïti, un pays caribéen dont le territoire est situé en Amérique du Nord effectue des démarches en vue de son adhésion à l'UA. RFI, « Quand Haïti frappe à la porte l'Union africaine », sur : <http://www.rfi.fr/mfi/20140221-haiti-afrique-union-africaine-cooperation-partenariats-sud-sud>, 21/02/2014.

³⁶ Notamment au niveau de l'Union européenne (UE). La Turquie par exemple frappe aux portes de l'Europe depuis longtemps et n'a toujours pas été admise. Pour une idée du débat. C. KAFYEKE, « L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne : enjeux et état du débat », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2006, n°1933-1934, pp. 5-72.

³⁷ La CEDEAO a récemment commandité un Rapport sur *les implications de l'adhésion du Maroc* en son sein. *Ibid.*

³⁸ « Quand Haïti frappe à la porte l'Union africaine », *op.cit* ; G. YABI, « Le Maroc et la CEDEAO, une adhésion et beaucoup de questions », sur : <https://www.jeuneafrique.com/449600/politique/maroc-cedeao-adhesion-beaucoup-de-questions/>, 20 juin 2017.

³⁹ La définition de la communauté internationale est une question controversée en droit internationale, même si une partie de la doctrine admet qu'elle reflète l'ensemble des États membres des Nations Unies. Sur le débat, Cf. P. WEIL, « Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Tome 237, Martinius Nijhoff, 1992, pp.306-312.

⁴⁰ M. VIRALLY, *Panorama du droit international contemporain*, *RCADI*, vol. 183, 1983-V, p. 263 ; D. GNAMOU-PETAUTON, « Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique dans l'architecture institutionnelle de l'Afrique », *RQDI*, 2010, vol. 23-1, p. 2.

fonctionnement et pour son rayonnement⁴¹. Il y a donc vraisemblablement une attraction réciproque entre les deux sujets. Pour logique que soit ce constat, les liens d'allégeance ne sont pas systématiques et nécessitent le franchissement d'obstacles sinon de conditions pour que l'État puisse être admis en qualité de membre d'une OI. Toute la difficulté réside dans le fait de pouvoir déceler des règles fondamentales et communes qui permettent d'atténuer la forte dose d'arbitraire que laissent souvent transparaître certaines décisions relatives à l'admission⁴². Ce constat permet difficilement d'affirmer qu'à l'instar des États, il existerait également un "statut" des OI⁴³. En effet, la société des OI est fondamentalement hétéroclite, et chaque OI a en soi ses règles d'admission spécifiques fixées par son acte constitutif. Il n'y a donc pas une généralisation ou une identité de critères. Mieux, la question de l'admission est souvent soumise au jeu des puissances et/ou des États originaires ou fondateurs⁴⁴. En fait, comme l'a si bien reconnu un auteur, « *the interplay between law, politics and ideology appears to be more in evidence in admission to membership in International organizations than any area of international law* »⁴⁵. Cette tendance à la politisation de l'admission dans les OI rappelle la prise de position historique de G. SCELLE, qui avait appelé la Société des Nations (SDN), dans le même contexte, à s'affranchir de l'emprise des gouvernants si elle souhaitait conserver son identité et sa vitalité⁴⁶. Cette préoccupation de la politisation est encore renforcée lorsque l'admission au sein d'une OI est perçue comme une tentative pour les nouveaux entrants d'espérer une reconnaissance collective⁴⁷. Cette implication des considérations

⁴¹ K. DOEHRING, « State », in R. BERNHARDT (dir.), *Encyclopedia of Public International Law*, North Holland, Amsterdam et al., vol. 4, 1944, pp. 601, 604 ; R-L. BINDSCHEDLER, « International Organizations, General aspects », *op.cit.*, pp. 1290-1291.

⁴² *Conditions de l'admission d'un État membre des Nations Unies (Article 4 de la Charte)*, Opinion individuelle de P. AZEVEDO, 28 mai 1948 : *CIJ*, 1947-8, p. 24.

⁴³ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, *op.cit.*, pp. 228-229.

⁴⁴ T-D. GRANT, *Admission to the United Nations*, Martinus, Nijhoff, Leiden, Boston, Publishers, 2009, p. 9.

⁴⁵ B. OSIEKE, « Admission to Membership in International Organizations: The Case of Namibia », *BYIL*, 1980, vol. 51, p. 189.

⁴⁶ G. SCELLE, « L'admission des nouveaux membres de la société des Nations par l'Assemblée générale », *RGDIP*, 1921, pp. 130-138.

⁴⁷ Il y a une controverse doctrinale sur la question de savoir si l'admission dans une OI vaut reconnaissance pour tous les États membres, y compris ceux qui ont été opposés à l'adhésion. Le présent article déborderait son cadre s'il devait s'engouffrer dans ce vaste débat. Sur la question, voir J-M. BIPOUN-WOOM, *Le droit international africain*, Paris, L.G.D.J., 1970, p. 211 ; F. BORELLA, « Le système juridique de l'Organisation de l'Unité africaine », *AFDI*, vol. 17, 1971, pp. 242-243 ; N. FEINBERG, « L'admission de nouveaux membres à la société des Nations et à l'organisation des Nations Unies », *RCADI*, vol. 80, 1952,

politiques conduit parfois à des situations ubuesques avec d'une part, le refus d'admission de certains États qui semblent remplir les critères, et d'autre part, l'admission d'autres, qui ne rencontrent pas les exigences requises⁴⁸. Cette détermination suscite inmanquablement une curiosité juridique du fait de l'imprévisibilité qui en découle. En tout état de cause, l'admission d'un État dans une OI n'est que rarement automatique. Cependant, même si les critères juridiques peuvent se confondre ou s'imbriquer souvent dans des considérations politiques, partisans ou idéologiques, il n'en demeure pas moins que l'OI est soumise au droit international général et à son Statut fondateur, lesquels devraient en principe fixer des bornes à la prévalence des considérations non juridiques en ce qui concerne spécifiquement l'admission⁴⁹. C'est ici une exigence fondamentale pour éviter que l'Organisation perde définitivement son identité propre⁵⁰. C'est en même temps une gageure⁵¹. Cependant, la question qui se pose est de savoir précisément si l'évolution du droit international et la pratique des OI en Afrique notamment (au-delà des disparités connues et rappelées), permettent d'entrevoir des soubassements communs et intangibles à l'admission des États en leur sein. Autrement dit, existe-t-il un cadre juridique stable et constant organisant l'admission des entités étatiques dans les OI?

Notre thèse est que si la plupart des actes constitutifs des OI fixe des règles relatives à l'admission qui permettant aux États candidats de se conformer à certains fondamentaux du droit international, la pratique au sein des OI évolue bien souvent en marge des références textuelles. Dans ce sens, il est facile de constater que le cadre existant souffre de nombreuses insuffisances. L'objet de cette contribution vise essentiellement à rendre compte du hiatus existant entre le cadre juridico institutionnel existant et la pratique en matière d'admission au sein des OI.

pp. 327-329 ; C. CARPENTIER, *L'appréciation de la qualité d'États par les organisations internationales*, Thèse, Paris, Panthéon-Sorbone, 1991, pp. 650 et ss.

⁴⁸ G. SCELLE, « L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, pp. 120-138.

⁴⁹ N. FEINBERG, « L'admission de nouveaux membres à la société des Nations et à l'organisation des Nations Unies », *op.cit.*, pp. 343-344 ; voir aussi, Opinion individuelle de M. P. AZEVEDO, *op.cit.*, pp. 23-24.

⁵⁰ G. SCELLE, « L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, p. 138.

⁵¹ Dans ce sens où déconnecter le politique en faveur exclusif du juridique dans l'appréhension de cette problématique demeure un défi.

En se fondant sur l'objectif général de cette contribution, l'on constate une réalité ambivalente. D'une part, nul ne peut nier que les OI reposent sur des bases fondamentalement juridiques pour ce qui a trait aux critères d'admission d'un membre en leur sein⁵². Alors logiquement, pour être admise au sein de l'OI, l'entité candidate devrait se plier aux exigences légales en répondant aux principes et aux critères qui entourent l'admission. Ce constat amène à se pencher sur la question pour comprendre le canevas, les fondements, les assises juridiques ou encore le cadre législatif sur lesquels repose en dernière instance cette consécration de la qualité de membre à part entière d'une OI. D'autre part, on note que les considérations juridiques qui gouvernent la question de l'admission s'étirent à la frontière de l'action politique, ce qui ne manque pas d'infléchir la lisibilité de la règle de droit en la matière. Ainsi, quoique le droit international s'invite dans le cadre existant, le frottement avec des phénomènes non juridiques dilue son absolu.

On déduit de ce qui précède que si la question de l'admission des États dans les OI laisse apparaître un cadre juridique disponible (I), il n'en demeure pas moins que ce cadre reste insuffisant à l'examen (II).

I. UN CADRE JURIDIQUE DISPONIBLE

La décision d'ériger une OI découle directement du consentement des États⁵³. Ce dernier élément constitue intrinsèquement la condition à la base de l'engagement étatique dans une OI. Ce consensualisme se manifeste avant tout par des règles conventionnelles qui déterminent le cadre juridique existant, notamment en ce qui concerne la question de l'admission des États (A). Elle se manifeste également par des règles non conventionnelles qui complètent l'arsenal juridique (B).

A: LES RÈGLES CONVENTIONNELLES

En droit international, les règles conventionnelles extériorisent la volonté des États⁵⁴. En matière d'OI spécifiquement, elles permettent de distinguer les États qui participeront à la création de l'OI, et d'autres qui manifesteront *a posteriori* leur consentement et

⁵² Opinion individuelle de M. P. AZEVEDO, *op.cit.*, pp. 23 ; N. FEINBERG, « L'admission de nouveaux membres à la société des Nations et à l'organisation des Nations Unies », *op.cit.*, pp. 343-344.

⁵³ R-J. DUPUY, « État et Organisation internationale », *op.cit.*, p. 14.

⁵⁴ P. REUTER, *Introduction au droit des traités*, Paris, PUF, 1973, p. 33.

intérêt pour l'organisation créée. Ces deux stades consacrent logiquement dans les actes constitutifs deux statuts qui amènent à consacrer une admission de plein droit pour les premiers (1) et une admission conditionnée pour les seconds (2).

1) Une admission de plein droit

L'admission des États au sein d'une OI crée en quelque sorte une discrimination de fait mais également de droit entre les États intéressés par les buts visés par l'organisation naissante. D'une part, les États fondateurs de l'OI, appelés membres initiateurs, constitutifs, fondateurs ou promoteurs - en ce sens qu'ils sont représentatifs des États ayant participé à la négociation, à l'élaboration et à l'adoption de l'acte constitutif de l'OI⁵⁵, bénéficient d'un statut de préséance⁵⁶. En fait, généralement, ce statut préférentiel est rendu d'abord nécessaire par le fait qu'ils étaient présents dès l'initiative ; ils sont à l'origine même de l'idée de créer l'OI, ce sont des précurseurs ou encore des États invitants⁵⁷. Il est ensuite, comme on le verra, matérialisé juridiquement par une mention explicite⁵⁸ ou implicite⁵⁹ de cette qualité dans les actes constitutifs des OI. Ce double standing ou statut confère - excepté une force majeure quelconque - systématiquement le privilège à ces États d'être admis de plein droit au sein d'une OI⁶⁰. L'admission de plein droit postule en principe que les États visés ne seraient pas soumis à des conditions ou formalités rigides pour bénéficier de la qualité de membre au sein de l'organisation. Ils sont *ipso jure* membres de l'institution sans avoir à passer le double test, souvent complexe, de l'admissibilité ou de l'admission⁶¹.

⁵⁵ Art. 2) e), Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisation internationales ou entre organisations internationales, Vienne, 21 mars 1986 (non encore entrée en vigueur).

⁵⁶ S-N. TALL, *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale, droit communautaire comparé, droit de l'homme, paix et sécurité*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 77 ; D. DEVELASCO VALLEJO, *Les Organisations internationales*, Paris, Economica, 1999, p. 60.

⁵⁷ N. FEINBERG, « L'admission de nouveaux membres à la société des Nations et à l'organisation des Nations Unies », *op.cit.*, p. 322.

⁵⁸ Art. 1 du Pacte des Nations, *op.cit.* ; art. 3 de la Charte des Nations Unies, *op.cit.*

⁵⁹ Préambule du Traité de la CEDEAO, *op.cit.* ; art. 53 Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA), Port Louis, 17 octobre 1993.

⁶⁰ D. DEVELASCO VALLEJO, *Les Organisations internationales, op.cit.*, p. 60.

⁶¹ G. SCALLE distingue ces deux stades, la première concernant les modalités pour déterminer si un État peut être admis (« l'admissibilité »), et la seconde, pour examiner les critères matériels de l'admission définitive. « *Compétence de l'Assemblée pour l'admission aux Nations Unies, Avis consultatif : C. I. J. Recueil 1950*, p. 4. », Exposé de G. SCALLE représentant du gouvernement français à la séance publique du 16 février 1950, p. 159.

A titre illustratif, le Pacte de SDN⁶² comme la Charte de l'ONU⁶³ contiennent une disposition débutant par les mots : « *sont membres originaires* », pour distinguer expressément ceux ayant cette qualité de ceux qui ne l'ont pas. En Afrique, si des dispositions des actes constitutifs de plusieurs OI ne sont pas parfaitement explicites sur cette question distinctive, elles énumèrent néanmoins les États présents et/ou signataires lors de l'adoption de l'instrument conventionnel ou emploient des formules sibyllines, qui obligent le lecteur à démarquer lui-même les États originaires des autres. Ainsi, le Traité OHADA, après avoir listé dans son préambule les 14 États, Hautes parties contractantes présentes lors de son adoption, mentionne plus loin que « *[l]e présent Traité est, dès son entrée en vigueur, ouvert à l'adhésion de tout État membre de l'OUA et non signataire du Traité* »⁶⁴. A la lettre du texte, il ressort assez logiquement que les États originaires sont notamment ceux qui ont signé le traité fondateur avant son entrée en vigueur. Or, en l'absence de toute autre précision, la référence aux « *États non signataires* », pour en déduire la qualité de membre originaire, est fortement équivoque⁶⁵. L'acte constitutif de l'Union Africaine (UA) va dans le même sens en listant les États présents à l'adoption du texte, mais ne s'attarde pas sur la notion « *États non signataires* », pas plus qu'il ne donne d'éclairage explicite sur la qualité de membres originaires⁶⁶. Le Préambule du Traité initial de la CEDEAO souffre du même péché congénital, en mentionnant simplement les États ayant participé à la signature du texte, tout en prévoyant ultérieurement le stade de l'adhésion pour « *[t]out État de l'Afrique de l'Ouest* »⁶⁷.

Comme on le constate, les formules utilisées par la plupart des textes africains sont identiques mais ambiguës. Ainsi, faute de mention expresse des mots « *États membres*

⁶² Art. 1, Pacte des Nations.

⁶³ Art. 3, Charte des Nations Unies.

⁶⁴ Art. 53 du Traité OHADA, *op.cit.*

⁶⁵ Les États signataires se limitent ils exclusivement aux États ayant participé à la Conférence constitutive de l'OI et qui ont signé l'acte de naissance ce jour-là, ou s'étendent-ils également à ceux qui, bien qu'ayant participé à la naissance de l'Organisation, ont différé leur signature avant l'entrée en vigueur du traité constitutif. *Quid* aussi de l'État signataire initial, qui ratifierait l'acte constitutif après l'entrée en vigueur de celui-ci? Le silence des textes autorise difficilement une réponse péremptoire à ces différentes préoccupations.

⁶⁶ Préambule et art. 53 de l'Acte constitutif de l'UA.

⁶⁷ Art. 63, Traité initial de la CEDEAO.

originaires » dans les actes constitutifs des OI africaines comme c'est le cas ailleurs⁶⁸, la question de la signature ou de l'adhésion après l'entrée en vigueur du texte fondateur, ne facilite pas à elle seule une compréhension technique, permettant clairement de distinguer les États dits originaires, bénéficiant d'une admission de plein droit, de ceux finalement soumis à une admission conditionnée, qu'il convient d'analyser maintenant.

2) *Une admission conditionnée*

L'admission conditionnée postule que l'entrée au sein de l'organisation de nouveaux membres résulte de la réunion de conditions préétablies dans la plupart des actes constitutifs des OI. Les exigences juridiques fondamentales concerneront généralement la preuve du caractère étatique de l'entité visée. D'autres conditions juridiques plus subjectives, en fonction de chaque organisation, s'inviteront toutefois dans le choix des candidats à l'admission.

En ce qui concerne la première exigence, il est établi que de nombreuses OI sont exclusivement interétatiques⁶⁹. De ce fait, plus que tout autre facteur, les éléments de souveraineté et d'indépendance, principaux attributs de l'État, constitueront les déterminants dont l'interprétation peut faire obstacle à une admission⁷⁰. En effet, nonobstant les caractères objectivement consacrés des éléments constitutifs de l'État par le droit international⁷¹, il se pose dans la pratique la question de l'organe habilité à interpréter ces facteurs et son pouvoir à constater leur réunion aux fins d'admission des candidats⁷². A ce titre, malgré une certaine mention à cet égard dans les différents *corpus* juridiques, il n'existe pas, bien évidemment, une réponse homogène au problème. Alors que par exemple, la Charte de l'OUA laissait cette question à l'appréciation individuelle

⁶⁸ Art. 1, Pacte des Nations.

⁶⁸ Art. 3, Charte des Nations Unies.

⁶⁹ Il faut rappeler que sur le principe, la majorité des OI réserve la qualité de membre plénier qu'aux États. Mais d'autres entités autres que l'État, peuvent avoir un statut restreint de membre associé, affilié ou observateur et participer de l'extérieur ou de façon *ad hoc* à la vie de l'organisation. Cette analyse laisse en marge le cas de ces derniers.

⁷⁰ S. CUENDET, « La qualité de membre : acquisition, évolution, perte », in J-M. SOREL, E. LAGRANGE (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2003, p. 295 ; F-L. KIRGIS, « Admission of Palestine as a Member of a specialized Agency and Withholding the Payment of Assessments in Response », *AJIL*, vol. 84, 1990, pp. 222-230.

⁷¹ J. COMBACAU, S. SUR, *op.cit.*, pp. 228-229.

⁷² M. BEDJAOUÏ, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, pp.36-53.

de ses États membres⁷³, le Traité constitutif de l'UA semble limiter ses précisions à la simple procédure administrative de notification de l'adhésion auprès du président de la commission⁷⁴, sans se prononcer fondamentalement sur la décision de l'admission en tant que telle⁷⁵. Quant au Traité initial de la CEDEAO, son article 63 qui avait le mérite - bien que lacunaire - de préciser au moins que « [t]out État de l'Afrique de l'Ouest peut adhérer au présent Traité dans les conditions fixées par la Conférence », a été purement supprimé lors de sa dernière révision de 1993, au profit d'une approche elliptique du texte qui interroge. Dans l'un ou dans l'autre cas, l'inexistence de critères ou d'indicateurs grâce auxquels les organes compétents se déterminent pour décider, augmentent les craintes de considérations plus opportunes que juridiques sur l'issue du processus d'admission. A ces craintes, se conjugue le risque toujours latent, que l'inexistence de référents ou de *guidelines*, amène les organes habilités à interpréter, à ajouter implicitement d'autres conditions à celles initialement prévues⁷⁶. Cette façon de faire a été rétorquée par la CIJ⁷⁷.

En ce qui concerne les autres conditions subjectives, elles sont aussi nombreuses qu'éparses si bien qu'une systématisation s'avère impossible. Cependant, quel que soit le type de conditions requises, l'idée est de s'assurer que le candidat est enclin à partager certaines valeurs véhiculées par l'organisation, qu'il remplisse certaines capacités d'ordre technique, opérationnel, philosophique, idéologique ou structurel⁷⁸, lui permettant d'accéder à la coopération interétatique de l'organisation mise en place. En réalité, plus que l'examen du caractère étatique dont la réalisation objective des critères est souvent indiscutable, les conditions ci-dessus mentionnées cachent des enjeux politiques souvent importants⁷⁹, qui dépassent le simple instant de la phase d'adhésion et qui peuvent

⁷³ *Ibid.*, pp. 39-49.

⁷⁴ Art. 27)3) de l'Acte constitutif de l'UA, *op.cit.*

⁷⁵ Son art. 9)1)c se contente juste d'inclure dans les pouvoirs de la Conférence l'examen des « demandes d'adhésion à l'Union », sans préciser sur quels fondements et modalités le processus se déroule.

⁷⁶ « Admission d'un État aux Nations unies (Charte, art. 4), avis consultatif : C. I. J. Recueil 1948, p. 57. »

⁷⁷ E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 185 ; D. DEVELASCO VALLEJO, *Les Organisations internationales*, *op.cit.*, p. 63.

⁷⁸ S-N. TALL, *Droit des organisations internationales africaines*, *op.cit.*, p. 79 ; S. CUENDET, « La qualité de membre : acquisition, évolution, perte », *op.cit.*, p. 303 ; P.M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, *op.cit.*, p. 183.

⁷⁹ Voir par exemple le différend intervenu entre l'ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM) et la Grèce devant la CIJ où cette dernière s'était opposée à l'admission à l'OTAN de l'ERYM, au motif que celle-ci envisageait de se désigner dans cette organisation par son nom constitutionnel (« République de Macédoine »), alors même que cette question était contestée par la Grèce. *Application de l'accord*

cristalliser les antagonismes et entamer l'unité et la vocation même de l'organisation⁸⁰. Dans ce sens, l'admission au sein d'une OI relève d'un véritable chemin de croix ; néanmoins, le processus a le mérite de mettre en évidence l'effet balançoire de la souveraineté qui se vivifie du côté des États membres de l'organe qui examine les adhésions, et s'incline de l'autre bout des États candidats, qui sont parfois contraints de s'y rallier, malgré eux⁸¹, en opérant des réformes conséquentes pour donner du crédit et du sens à leur candidature⁸². Ce constat permet en conséquence de soutenir que de manière générale, il existe un droit pour l'État à faire acte de candidature, mais pas un droit inconditionné de l'État à être admis dans une OI⁸³. Cette affirmation se vérifie sans doute aussi lorsqu'on s'attarde sur les règles non conventionnelles.

B: LES RÈGLES NON CONVENTIONNELLES

La problématique de l'admission des États au sein d'une OI ne s'épuise pas dans la connaissance exclusive des règles conventionnelles qui régissent l'organisation. Une meilleure compréhension de la question exige d'observer également les règles non conventionnelles qui s'illustrent notamment dans la pratique même de l'organe et des États dans ce domaine, et qui contribuent à asseoir le cadre juridique en cette matière. L'illustration fait ressortir la variabilité de la pratique (1) qui pourrait se justifier (2) au regard des circonstances et du contexte.

1) Une pratique variable

L'idée que la pratique en matière d'admission varie selon les la situation de l'organisation en cause a été constatée par plusieurs auteurs ayant étudié l'admission des

intérimaire du 13 septembre 1995 (ex-République yougoslave de Macédoine c. Grèce), arrêt du 5 décembre 2011, C.I.J. Recueil 2011, p. 644.

⁸⁰ Il est significatif de rappeler que l'admission de la RASD au sein de l'OUA avait amené le Maroc à se retirer à l'époque de l'Organisation africaine en signe de protestation. M. BENNOUNA, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, pp. 196-198.

⁸¹ M. VIRALLY, *Panorama du droit international contemporain*, *op.cit.*, p. 263.

⁸² C. HILLGRUBER, « The admission of new State to International Community », *EJIL*, vol. 9, 1998, pp. 501-502 ; S. CUENDET, « La qualité de membre: acquisition, évolution, perte », *op.cit.*, p. 306.

⁸³ A. IMBERT, *Les réserves aux traités multilatéraux*, *op.cit.*, p. 122, cité tel par E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, *op.cit.*, p. 173.

États au sein des OI⁸⁴. De ce point de vue, il n'est pas difficile de constater que tantôt l'organisation emprunte strictement les canevas juridiques tracés par son statut pour l'admission⁸⁵, tantôt elle s'éloigne de ceux-ci⁸⁶, opérant de fait une nouvelle consécration procédurale en marge du texte fondateur. A l'analyse, on peut constater des exemples d'admission prononcés par les OI africaines notamment, en suivant fondamentalement l'institution de la règle de droit ; ce qui a pour effet de rejeter toute subjectivisation en la matière, renforçant du même coup l'intelligibilité des conditions d'admission ainsi que le caractère démocratiquement incontestable de l'entité. Historiquement, prenons par exemple le cas de l'Angola au sein de l'OUA où la règle de la majorité instituée pour l'admission ainsi que le vote individuel de chaque État, a été à l'époque scrupuleusement respectée⁸⁷. *A contrario*, lorsqu'il s'est agi de se prononcer sur l'admission de la RASD, l'exigence de tenir compte de l'opposition marocaine et de sauvegarder l'unité de l'organisation à l'époque, a conduit l'OUA à écarter la majorité simple et le vote individuel prévu par la lettre des textes, pour instaurer de fait une majorité renforcée des 2/3, qui conduisit cette fois-ci à un vote collectif⁸⁸. Dans son esprit et dans son principe, nous ne sommes pas opposés à la référence au vote collectif de l'ensemble des États en matière d'admission. Cette question est en effet fondamentale pour la vie d'une organisation pour être soumise aux desiderata exclusifs des États pris individuellement. Si tel devrait être le cas, cette option posera à notre sens une question de représentativité ou de légitimité dans la décision finale. Elle sera également synonyme de désengagement de la part de l'organisation. Nonobstant cette position, toute nouvelle institution procédurale dans la pratique d'une OI devrait nécessiter une modification des textes visés

⁸⁴ B. OSIEKE, « Admission to Membership in International Organizations: The Case of Namibia », *op.cit.*, p. 189 ; G. SCALLE, « L'admission des nouveaux membres de la société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, pp. 130 et ss ; D. DEVELASCO VALLEJO, *Les Organisations internationales*, *op.cit.*, p. 62 ; E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, *op.cit.*, p. 176 et ss.

⁸⁵ M. BENNOUNA, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, p. 184.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 184 et ss. ; M. BEDJAOU, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, pp. 34-58.

pour être applicable, à moins qu'il ne soit prouvé l'émergence d'une *opinio juris* que justifie la naissance d'une nouvelle coutume⁸⁹.

Sous un autre angle, on rappelle que par le passé, plusieurs entités ont été admises au sein de certaines OI dont les actes constitutifs requéraient le statut d'États, alors qu'un doute pouvait encore subsister sur la question de savoir si tous les éléments constitutifs d'un tel statut étaient réunis pour ces entités⁹⁰. En opposition avec cette pratique, de nombreuses autres entités qui vraisemblablement remplissaient les conditions statutaires requises, avaient purement été rejetées à la porte de certaines organisations⁹¹.

A la lumière de ces précédents historiques, l'intérêt du Royaume du Maroc pour la CEDEAO⁹² ainsi que l'intérêt de la République d'Haïti pour l'UA aujourd'hui⁹³, augurent nettement une interprétation et une application renouvelées des textes constitutifs des deux organisations concernées. En cela, quelle que soit l'inquiétude des voix discordantes pour leur admission⁹⁴, le désir des deux États d'intégrer les institutions visées semble révéler une certaine preuve du dynamisme des OI africaines. Néanmoins, une application juridique justifiable des actes constitutifs respectifs s'impose pour accéder, le cas échéant, aux demandes d'admission des États visés. En outre, il paraît souhaitable que toute volonté d'élargissement d'une organisation vraisemblablement fermée comme la CEDEAO ou l'UA⁹⁵, passe par une adaptation qui conduise à une modification substantielle de chacun des actes constitutifs respectifs⁹⁶, plutôt qu'à l'emprunt d'un processus moins solennel qu'un amendement du Traité, comme cela semble avoir été suggéré pour la CEDEAO⁹⁷. Ce souhait prospectif tranche sans doute

⁸⁹ *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, Arrêt, CIJ Recueil 1985, p. 29, par. 27 ; J.A. BARBERIS, « Réflexion sur la coutume internationale », *AFDI*, 1990, pp. 9-46.

⁹⁰ E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, *op.cit.*, pp. 169-170 ; B. OSIEKE, « Admission to Membership in International Organizations: The Case of Namibia », *op.cit.*, p. 189.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Il faut mentionner que la CEDEAO a donné son accord de principe pour l'adhésion du Maroc en son sein. CEDEAO/ COMMUNIQUE FINAL : 51 ème Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, Monrovia, le 4 juin 2017.

⁹³ RIF, « Quand Haïti frappe à la porte l'Union africaine », *op.cit.*

⁹⁴ G. YABI, « Le Maroc et la CEDEAO, une adhésion et beaucoup de questions », *op.cit.*

⁹⁵ Voir dans ce sens, S-N. TALL, *Droit des organisations internationales africaines*, *op.cit.*, p. 79.

⁹⁶ Il semblerait que certains responsables de l'Union africaine aient suggéré une révision de l'Acte constitutif de l'UA, au cas où l'institution accèderait à la demande d'adhésion de Haïti. Voir Sur : <https://fr.allafrica.com/stories/201711160969.html>, 2019-04-02.

⁹⁷ Selon une étude attribuée à la CEDEAO, il semble que l'option de l'Acte additionnel plutôt qu'une révision du Traité, a été privilégiée comme moyen d'examen et d'acquiescement des demandes d'adhésion

avec la pratique. Une pratique variable qui se justifie au regard de plusieurs facteurs, qu'il convient d'étudier à présent.

2) *Une variabilité justifiée?*

La variabilité de la pratique est consubstantielle à la justification de celle-ci. Cette justification renvoie à deux constats. D'une part, la pratique semble avoir consacré la liberté des États de s'inspirer de fondements non juridiques et donc instables, pour décider souvent de la question de l'admission. D'autre part, il a existé historiquement une crainte légitime, que tout acte d'admission puisse être interprété comme une reconnaissance internationale de l'entité admise.

En ce qui concerne le premier aspect, l'analyse qui se dégage de la pratique de l'admission au sein des OI laisse suggérer que les États n'ont jamais été obligés par les textes constitutifs à fonder leur décision d'admission uniquement sur une signification juridique objective⁹⁸. C'est dans ce contexte de liberté dans le choix de la décision d'admettre ou de ne pas admettre un État, que les évaluations d'admission se déterminent autant sur des considérations opportunes que politiques. Ces critères non juridiques, qui n'apparaissent pas explicitement dans les actes fondateurs de tous les OI, traversent néanmoins la pratique de la quasi-totalité d'entre elles⁹⁹ au point où il devient impossible de concevoir le cadre général de l'admission en droit international, sans admettre sérieusement l'influence des convenances politiques inhérentes¹⁰⁰. Les déterminants politiques dans la décision d'admettre ou non un État ont pour conséquence directe l'instabilité des motifs d'admission, eux-mêmes liés par la variabilité des régimes politiques, le contexte international fluctuant, l'imbrication des liens entre les États candidats et ceux chargés d'examiner les candidatures, la dynamique instable des

des États tiers, notamment celle du Maroc. *Études de la CEDEAO sur les implications de l'adhésion du Maroc*, *op.cit.*, pp. 7 et ss.

⁹⁸ S-N. TALL, *Droit des organisations internationales africaines*, *op.cit.*, p. 79 ; E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, *op.cit.*, pp. 176-178 ; S. CUENDET, « La qualité de membre : acquisition, évolution, perte », *op.cit.*, p. 296.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

relations internationales et les circonstances de fait du moment¹⁰¹. C'est ainsi que, pointant le risque de perversion du mécanisme d'admission des États ainsi que l'unilatéralisme des fondements politiques, le juge AZEVEDO écrit : «*[d]es mobiles de tout ordre qui peuvent [...] écartier et les hommes et les pays s'infiltreront dans les interstices qui sont restés ; tous les préjugés et même les aversions physiques trouveront le moyen d'influencer la décision soit par un acte de volonté, soit même par l'action du subconscient ; chaque appréciation sera psychologiquement déterminée par le critère qu'appliquera chaque votant* »¹⁰².

Pour ce qui est du second aspect, il est facile de noter que la question de l'admission des États au sein des OI cristallise la question de la reconnaissance internationale des États¹⁰³. Pris dans cette teneur, il devient logique pour certains États de considérer leur vote en matière d'admission d'États au sein de leur structure, comme une déclaration constitutive, qui emporte, l'attribution à l'entité admise, de la personnalité juridique internationale¹⁰⁴. Même si ce postulat ne correspond pas nécessairement à la conception du droit international positif en matière de reconnaissance¹⁰⁵, il n'en demeure pas moins qu'elle a constitué et continue de constituer aujourd'hui encore un sérieux amalgame. C'est un écueil et une pente dressée sur le pont de la stabilité du cadre juridique en matière d'admission. C'est d'ailleurs le constat que relève BENNOUNA, lorsqu'il écrivait à propos de la délicate question Sahraouie au sein de l'OUA, toujours d'actualité : «*[s]i l'Afrique s'est trouvée divisée [...] c'est que le véritable enjeu de cette confrontation diplomatique ...réside en fait dans l'équivalence qui existe entre reconnaissance d'un nouvel État et son admission au sein de l'Organisation africaine*»¹⁰⁶.

De par cette conception unilatéraliste, et en l'absence d'un cadre objectif, il découle que la pratique des États en ce domaine risque de demeurer instable, puisqu'elle variera en fonction de plusieurs facteurs, notamment les allégeances subjectives et réciproques

¹⁰¹ B. OSIEKE, « Admission to Membership in International Organizations in International Organizations: The Case of Namibia », *op.cit.*, p. 189; G. SCHELLE, « L'admission des nouveaux membres de la société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, pp. 130 et ss.

¹⁰² Opinion individuelle de M. P. AZEVEDO, *op.cit.*, p. 25.

¹⁰³ S. CUENDET, « La qualité de membre: acquisition, évolution, perte », *op.cit.*, p. 295 ; C. HILLGRUBER, « The admission of new State to International Community », *op.cit.*, pp. 492-493.

¹⁰⁴ M. BENNOUNA, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, p. 194.

¹⁰⁵ D. DEVELASCO VALLEJO, *Les Organisations internationales*, *op.cit.*, p. 61.

¹⁰⁶ M. BENNOUNA, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, p. 194.

qui existent entre deux États ou des groupes d'États au sein d'une même organisation¹⁰⁷. En somme, ce constat d'ensemble contribue sans doute à rendre le cadre juridique lacunaire.

II: UN CADRE JURIDIQUE LACUNAIRE

C'est en étudiant attentivement le cadre juridique des OI, c'est-à-dire du point de vue de ses mécanismes, de ses règles et de la pratique, qu'on arrive à l'hypothèse qu'il est lacunaire. Ces insuffisances se vérifient d'abord au niveau des règles de fond (A). Elles se perçoivent, ensuite, au niveau de la décision même de l'admission (B).

A: DES INSUFFISANCES AU NIVEAU DES RÈGLES DE FOND

L'admission des États, postérieurement à la création d'une OI, répond généralement à des règles de fond. Ces règles de fond qui président à l'étude des candidatures sont d'abord imprécises (1). En conséquence, l'issue du mécanisme qu'elles instituent demeure incertaine (2).

1 : *Des règles imprécises*

Deux orientations permettent de montrer que la plupart des règles relatives à l'admission sont complexes et imprécises¹⁰⁸. Il s'agit, d'abord, de la question de la règle relative à la participation concernant la vocation géographique que s'imposent certaines organisations. Il s'agit, ensuite, de la présence, dans le statut de certaines organisations, d'engagements auxquels on va demander au postulant de souscrire ou encore de conditions préalables à remplir par l'État postulant.

La limitation géographique comme critère d'appartenance à une OI, est surtout explicite ou implicite au sein des statuts des organisations régionales notamment africaines. Ainsi, le Traité de l'OUA réservait l'admission à « [t]out État africain indépendant et souverain »¹⁰⁹. Dans la même lancée, l'Acte constitutif de l'UA dispose que « [t]out État africain peut [...] adhérer au présent Acte et d'être admis comme

¹⁰⁷ B. OSIEKE, « Admission to Membership in International Organizations in International Organizations: The Case of Namibia », *op.cit.*, p. 189.

¹⁰⁸ D. VIGNES, « La participation aux organisations internationales », *in* R.-J. DUPUY, *op.cit.*, p. 69.

¹⁰⁹ Art. 28)1), Charte de l'OUA.

membre de l'Union»¹¹⁰. Dans un autre registre, certaines OI ne réservent pas explicitement une disposition spécifique au critère géographique. Cependant, la prise en compte de l'économie générale du statut, confirme que le critère géographique est latent dans l'appréciation des candidatures. A titre d'exemple, le Traité SADC précise que les membres «*have decided to establish an International Organisation to be known as the Southern African Development Community (SADC)* »¹¹¹, avant d'ajouter que «*“Region” means the geographical area of members State of SADC*»¹¹². Pour certains traités comme celui instituant la CEDEAO où il n'est pas précisé de critère géographique spécifique pour l'admission, la seule dénomination pourrait donner un indice clair de la limite géographique dans laquelle l'organisation pourra déployer ses activités¹¹³.

La première difficulté des différentes énonciations liées à la dimension géographique tient à leur caractère abstrait et non défini. Pour ce qui est du substantif «*tout État africain* » relevé ci-dessus¹¹⁴, on peut aujourd'hui encore se poser la question de savoir si la candidature d'un État qui ne serait pas entièrement africain pourrait être acceptée¹¹⁵. En l'absence de précision claire, il est difficile de trancher cette question de façon péremptoire.

La seconde difficulté a trait aux institutions qui s'élargissent continuellement à de nouveaux États, sans aucune limite géographique et en dehors de leurs «*bornes naturelles* »¹¹⁶. Cette inclinaison brouille les pistes, défie les typologies classiques¹¹⁷, et ne permet pas de cerner des règles fondamentales non exemptes d'équivocité. Or, on s'accorde

¹¹⁰ Art.29)1), Acte constitutif de l'UA.

¹¹¹ Preamble Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community, DONE AT Windhoek, on the 17th of August 1992.

¹¹² Art. 1, *ibid.*

¹¹³ L'idée de la délimitation géographique découle de la lecture même du titre donné à l'acte constitutif «*Traité de la CEDEAO*». Il en est de même pour le «*Traité constitutif de la CEMAC, du Traité de l'Union Maghreb Arabe* », etc. Voir B-M. METOU, «*Le préambule des actes constitutifs des organisations internationales* », *op.cit.*, pp. 669-660.

¹¹⁴ Art.29)1), Acte constitutif de l'UA.

¹¹⁵ Voir dans ce sens l'interview de l'ancien Premier Ministre d'Haïti Monsieur Laurent Lamothe, Haïti : «*Notre demande d'adhésion à l'UA est basée sur la proximité culturelle, mais également sur une justification historique* », <https://afrique.latribune.fr/politique/integration-regionale/2016-12-14/haïti-notre-demande-d-adhesion-a-l-ua-est-basee-sur-la-proximite-culturelle-mais-egalement-sur-une-justification-historique.html>, 14/12/2016.

¹¹⁶ Dans la sous-région africaine, la CEN-SAD est un bel exemple qui illustre cette tendance. Pour un développement substantiel sur la question, voir F-J. AÏVO, «*La communauté des États sahéliers (CEN-SAD) Acteur complémentaire ou concurrentiel de l'Union Africaine?* », *AFDI*, vol. 55, 2009, pp.469-495.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 473-474.

généralement qu'une véritable organisation régionale ou sous régionale, devrait avoir pour vocation de rassembler des États proches sur le plan géographique¹¹⁸.

Concomitamment à la question géographique, certains engagements dont la portée n'est pas toujours lisible sur le plan du droit, constituent souvent des règles de fond à respecter pour les candidats à l'admission. A titre illustratif, il est mentionné dans la Charte de l'ONU que tout candidat doit être un État pacifique capable de remplir les obligations de la Charte et disposé à le faire¹¹⁹.

En tout état de cause, on ne reviendra pas sur les critiques légitimes relatives aux caractères vagues et aux conséquences iniques, inégalitaires et discriminatoires que ces standards sont susceptibles d'imposer entre deux États candidats¹²⁰. Il faut se contenter simplement de noter que si la plupart des organisations régionales ou sous régionales africaines ne prévoient pas explicitement de tels standards, cette absence ne signifie guère qu'aucune valeur juridique ou morale de ce genre ne doive inspirer les candidats à l'admission¹²¹. Tout le défi ici comme là, réside dans la capacité de préciser et d'objectiver le contenu de ces règles¹²² pour que, contrairement aux prédictions de G. FLAUBERT, en fait de "*Droit, on sache au moins clairement ce que c'est*"¹²³. Ce souhait prospectif d'ériger des balises contre l'arbitraire n'est pas pourtant compatible avec l'issue incertaine du mécanisme d'admission en l'état actuel des règles.

2) *Un mécanisme incertain*

Comme conséquence directe de l'imprécision des règles, l'issue du mécanisme de l'admission est empreinte d'incertitude, en ce sens que l'État candidat n'a aucune

¹¹⁸ *Ibid.*, p.476 ; D. DORMOY, *Droit des organisations internationales*, Paris, Dalloz, 1995, p. 4.

¹¹⁹ Art, 4, Charte de l'ONU. Dans le cadre des critères de l'UE, voir D. VIGNES, « La participation aux organisations internationales », *op.cit.*, pp. 71-72.

¹²⁰ *Ibid* ; T-D. GRANT, *Admission to the United Nations*, Martinus, Nijhoff, Leiden, Boston, Publishers, 2009, p. 9-11 ; G. SCALLE, « L'admission des nouveaux membres de la société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, pp. 130-138.

¹²¹ Dans ce sens, M. BEDJAOU, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, pp. 48-49.

¹²² L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Normes, standards et règles en droit international », *in*: E. BROSSET et al., *Les enjeux de la normalisation technique internationale : entre environnement, santé et commerce international*, Paris, Documentation française, 2006. p. 43.

¹²³ Nous paraphasons ici l'auteur qui exprimait à sa façon l'interrogation sur l'objectivation de la règle du droit lorsqu'il notait dans son *Dictionnaire des idées reçues*, sous le mot « *Droit* », cette simple formule de caractérisation : « *Droit (le Droit) : on ne sait pas ce que c'est* ». Cité par L. BOISSON DE CHAZOURNES, *ibid.*

garantie ou certitude préalable d'entrer dans le "club". Fondamentalement, l'incertitude du mécanisme réside globalement dans l'imprévisibilité de la règle de droit et du fait que le processus lui-même est illusoire.

La question de l'imprévisibilité de la règle est inséparable des critiques qui exigent de renforcer l'efficacité dans la production du droit en général et dans ce domaine en particulier¹²⁴. L'idée consiste à rendre le droit plus intelligible et qualitatif, afin qu'il soit plus accessible et compréhensible par ses destinataires¹²⁵. Derrière tous ces postulats, il y a le souci de rechercher une certaine cohérence et une prévisibilité dans la production normative et dans son application, afin de renforcer la sécurité juridique des destinataires¹²⁶. Cette sécurité juridique suppose que les mécanismes qui entourent l'admission des États au sein des OI ne doivent pas être aléatoires, ainsi qu'on le constate dans les textes et la pratique que nous avons déjà abordés précédemment. Contrairement à cette tendance, le processus devrait pouvoir reposer sur des balises certaines qui fondent l'admission d'un membre lorsque les conditions objectives sont réunies¹²⁷. Il ne s'agit pas de soutenir l'idée d'un accès automatique aux OI¹²⁸, mais plutôt de prévoir des énoncés qui assurent une certaine clarté et une certaine lisibilité *in fine*¹²⁹. Dans cette dynamique, on observera que contrairement à la tendance observée, les énoncés ou les fondements de l'accès seront aussi rationnels¹³⁰, que c'est la loi qui organisera de manière générale et objective la façon définitive d'entrer dans le "club" et d'acquérir la qualité de membres¹³¹. Suivant cette dernière mention, on peut noter que l'étude importante

¹²⁴ J. CHEVALIER, « Peut-on rationaliser la production du droit ? », in : *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Paris, Pedone, 2013 pp. 17-28.

¹²⁵ *Ibid.* ; R. TREMBLAY, « Le degré souhaitable de précision des textes législatifs », in R. TREMBLAY (dir.), *Éléments de légistique. Comment rédiger les lois et les règlements*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2010, pp. 366 et ss ; M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, « Variabilité et contingence des exigences de qualité. Quelques considérations sur la notion de qualité des normes en droit constitutionnel », in M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, L. GAY et J. PINI (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 29, 32-35 et 56-47.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ G. SCELLE, « L'admission des nouveaux membres de la société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, pp. 130-138.

¹²⁸ M. BENNOUNA, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, pp. 183.

¹²⁹ J. CHEVALIER, « Peut-on rationaliser la production du droit ? », *op.cit.*, pp. 17-28.

¹³⁰ *Contra*, P-O. Humber, « Admission to the United Nations », *Brit. Y.B. Int'l L.*, vol. 24, 1947, pp. 111-112.

¹³¹ G. SCELLE, « L'admission des nouveaux membres de la société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, pp. 130-138.

concernant l'adhésion du Maroc au sein de la CEDEAO, et dont on impute la réalisation du travail à des experts de l'institution¹³², n'aurait pas eu toute son utilité si des règles aussi nettes existaient dans l'Acte constitutif de l'organisation sous régionale pour fonder l'admission des États en son sein. Cette absence de règles amène d'ailleurs les rédacteurs du texte à constater d'abord que : « *Sur le plan institutionnel, le Traité révisé de la CEDEAO est silencieux sur le droit d'adhésion d'un État tiers à la Communauté ; d'où les réserves observées ici et là sur l'accession ou l'adhésion d'un État tiers en qualité de membre au sein d'une Communauté Économique Régionale ou de l'Afrique de l'Ouest* »¹³³ pour ensuite expliquer qu'il est possible de trouver des solutions palliatives acceptables à ce mutisme des textes¹³⁴.

Au regard des conclusions du rapport, on s'étonne de constater qu'alors que l'accord de principe avait été donné en 2017 par la Conférence des Chefs d'États de la CEDEAO pour l'entrée du Maroc au sein de l'organisation¹³⁵, les différents sommets successifs gardent un mutisme interrogateur sur la question. Cette inclinaison laisse encore suggérer que le processus d'admission est foncièrement illusoire en tant qu'il ne repose sur aucun faisceau et indice fiables. Dans la même logique on l'a vu, Haïti, la première République noire du monde qui revendique son appartenance naturelle à l'Afrique, tente vainement d'adhérer depuis plusieurs années à l'UA¹³⁶. Mais jusqu'à cette date, aucune réponse institutionnelle claire et lisible ne semble avoir été donnée à cette candidature, laissant aujourd'hui encore, perpétuer les critiques qui ont longtemps indexé l'incertitude du processus d'admission au sein des OI¹³⁷. En réalité, cette incertitude renforce elle-même le caractère insuffisant de la décision finale d'admission.

B: DES INSUFFISANCES AU NIVEAU DE LA DÉCISION FINALE D'ADMISSION

¹³² *Études de la CEDEAO sur les implications de l'adhésion du Maroc, op.cit.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ CEDEAO/ COMMUNIQUE FINAL, *op.cit.*

¹³⁶ Haïti : « *Notre demande d'adhésion à l'UA est basée sur la proximité culturelle, mais également sur une justification historique* », *op.cit.*

¹³⁷ *Opinion individuelle de P. AZEVEDO, op.cit., p. 24. ; E. DAVID, Droit des Organisations internationales, op.cit., pp. 169-170 ; B. OSIEKE, « Admission to Membership in International Organizations: The Case of Namibia », op.cit., p. 189.*

La décision finale relative à une demande d'admission d'un État au sein d'une OI repose sur un fondement parfaitement discrétionnaire (1). A cette marge de manœuvre quasi illimitée des États pris dans leur individualité, se superpose l'inexistence de recours quelconque (2) pouvant sanctionner l'irrégularité de l'acte. Ce constat vient compléter l'insuffisance du cadre juridique.

1) *Une décision parfaitement discrétionnaire*

Le mot "discrétionnaire" est un adjectif qui caractérise une décision dont l'auteur dispose d'un pouvoir qui lui appartient en propre sans qu'il ait à subir le contrôle d'une autorité¹³⁸. Ce principe qui a fait l'objet d'un encadrement dans certaines branches du droit¹³⁹, peut très bien servir de matrice pour comprendre les contours de la prise d'une décision finale en matière d'admission d'État en droit international¹⁴⁰.

Il suffit de constater simplement qu'en l'espèce, l'examen et l'acceptation d'une candidature d'admission au sein d'une OI fait primer *in fine* l'appréciation *ut singuli* et discrétionnaire de chaque État sur une décision concertée ou institutionnelle des organes de l'Organisation¹⁴¹. Cette dernière pouvant avoir pourtant le mérite de reposer sur une base qui ne laisse largement ouvertes des considérations de pure opportunité¹⁴².

Relativement à ce constat, il y a une précision à apporter. L'état des relations internationales n'autorise pas à admettre péremptoirement que l'admission d'un État au sein des OI repose uniquement sur des postulats parfaitement objectifs¹⁴³. Cependant, lors de la prise de décision basée sur ces derniers fondements, le risque ne réside pas nécessairement dans le fait que les détenteurs du pouvoir d'appréciation de la situation de l'État candidat puissent être portés à reposer leurs considérations sur des postulats également subjectifs. Le risque principal réside, au contraire, dans le fait que l'examen de chaque candidature ne repose à la fin sur aucune appréciation suffisante et aucun motif

¹³⁸ *Dictionnaire juridique, (dir.) Conseiller honoraire Cour d'Appel de Versailles sur : <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/pouvoir-discretionnaire.php>.*

¹³⁹ Notamment le droit administratif. Voir P. ISSALYS, D. LEMIEUX, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2009, pp. 69-141 ; J-C. VENEZIA, *Le pouvoir discrétionnaire*, Paris, LGDJ, 1959, pp. 151-158.

¹⁴⁰ Encore qu'en Droit administratif, « *le pouvoir discrétionnaire doit être exercé raisonnablement et à l'intérieur de son cadre légal* ». P. ISSALYS, D. LEMIEUX, *ibid.*, p. 72.

¹⁴¹ E. DAVID, *Droit des Organisations internationales, op.cit.*, pp. 176-177.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

juridique sérieux¹⁴⁴. Comme il a été souligné, dans cette hypothèse, chaque État pris individuellement n'a aucune contrainte ni aucune limitation lorsqu'il se prononce sur une candidature. Se fondant souvent sur des considérations politiques ou d'opportunités qui lui sont propres, l'État est libre de décider de se prononcer en faveur ou non d'une candidature quelconque. Tout se passe comme si le processus d'admission contient d'autres règles que celles qui figurent dans les actes constitutifs, et qui autorisent les textes de l'organisation à laisser les États se déterminer sur des considérations « *de tout autre ordre* » que juridique, pour analyser, valider ou rejeter le dossier d'un candidat à l'admission¹⁴⁵.

Certains auteurs dont l'étude portait sur les conditions d'admission au sein de la Charte des Nations Unies ont défendu l'importance des éléments subjectifs pour soutenir le pouvoir discrétionnaire de l'État de se prononcer sur l'admission¹⁴⁶. Ils y invoquent dans un même moyen principalement, l'argument de la liberté générale d'appréciation, et convoquent la bonne foi comme étant la seule obligation incombant à l'État lorsqu'il analyse opportunément la question de l'admission d'un autre État dans une OI¹⁴⁷.

Si l'appel à la bonne foi comme principe fondamental pour atténuer les effets néfastes du pouvoir discrétionnaire des États en la matière est judicieux, il y a dans l'approche un chevauchement qui atténue finalement le résultat recherché. En effet, l'une des fonctions de la bonne foi comme principe, c'est d'être un instrument juridique pour la protection des intérêts communs indispensables¹⁴⁸. Le principe de bonne foi renforce ensuite l'édifice normatif du droit international¹⁴⁹. Or *in casus*, les intérêts en cause qui fondent la décision d'admission reposent d'abord sur des particularismes et les intérêts privés de chaque État et non nécessairement sur le renforcement du droit international¹⁵⁰. Il repose ensuite sur la volonté des États ayant le pouvoir d'examiner les candidatures d'admission,

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Opinion dissidente de P. KRYLOV, 28 mai 1948 : *CIJ*, 1947-8, p. 24 ; M. BETTATI, *Le droit des Organisations internationales*, Paris, P.U.F., 1987, p. 36.

¹⁴⁶ Opinion Dissidente. BASDEVANT, WINIARSKI, MC NAIR, READ, ZORICIC, KRYLOV, *ibid.*, pp. 82 et ss., cité par E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, op.cit., p. 177.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ R. KOLB, « Bonne Foi en Droit International Public », *RBDI*, vol. 31, 1998, p. 731.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ N. FEINBERG, « L'admission de nouveaux membres à la société des Nations et à l'organisation des Nations Unies », *op.cit.*, pp. 297-300 ; M. BEDJAOUI, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, p. 54 ; G. SCHELLE, « L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, p. 138.

de diluer le droit relatif à l'admission (en ajoutant des conditions supplémentaires), et en jugeant non suffisantes les conditions légales déjà posées par l'acte constitutif de l'organisation pour régir la matière¹⁵¹.

Ainsi, il y a un véritable paradoxe visible dans le fait de vouloir chercher des ressorts dans la bonne foi pour atténuer les effets extra juridiques néfastes susceptibles d'être engendrée par l'étendue du pouvoir discrétionnaire accordé aux États dans la prise de décision finale en matière d'admission. Sans doute, seule une possibilité de contrôle ouvrant une voie de recours inédite à la décision de refus d'admission peut-elle lever définitivement les équivoques.

2) *Une décision insusceptible de recours*

La quasi-totalité des OI ne prévoient aucune possibilité de contrôle juridictionnel au sein de leurs actes constitutifs relativement à une décision d'admission. En conséquence, l'aboutissement du processus d'admission permet un double constat, soit l'impossibilité de censurer le caractère souvent politique de l'appréciation des États membres en cette matière¹⁵², soit l'irréversibilité de la décision finale qui émane de cette position¹⁵³.

Il en est ainsi, on l'a vu, de plusieurs décisions d'admission qui ont été prises par le passé au sein des OI, et dont les considérations politiques l'ont de loin emporté sur des fondements juridiques¹⁵⁴. A l'issue de cela, les États candidats et malheureux n'ont aucun recours, même s'ils considèrent comme foncièrement arbitraire et inique la décision qui rejette leur demande d'adhésion¹⁵⁵.

Dans cet espace où les États membres veulent rester maîtres de la qualification juridique¹⁵⁶, et les actes constitutifs semblant leur reconnaître « *implicitement un large pouvoir d'appréciation* »¹⁵⁷, on s'est posé la question de savoir si seule une « *instance tierce* » n'est pas à même de réguler le mécanisme et de l'enchâsser à l'intérieur de son

¹⁵¹ E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, *op.cit.*, p. 177.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ G. SCHELLE, « L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, p. 128.

¹⁵⁵ E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, *op.cit.*, pp. 177-178.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

cadre légal¹⁵⁸. Dans ce sens, on investirait dans ces conditions une autorité juridictionnelle dont le rôle consisterait à «*comparer les prétentions juridiques avec la règle de droit, et à proclamer avec force légale, la valeur de cette prétention*»¹⁵⁹. Ces propositions sont des options envisageables bien que complexes, pour préserver encore le sens légal des conditions d'admission toujours inscrites dans les textes juridiques des OI.

En Afrique, au regard de la complexité et de l'enjeu du débat qui entourent les candidatures du Maroc à l'adhésion au sein de la CEDEAO, de Haïti au sein de l'UA, et peut-être, de bien d'autres potentielles candidatures au sein des OI africaines¹⁶⁰, il y a une tentation théorique de se poser la question de savoir si une ouverture juridictionnelle de ces candidatures n'est pas la meilleure option pour contenter les différentes susceptibilités¹⁶¹, et de diluer enfin le trop de "politisme" que ces candidatures suscitent parfois dans les débats¹⁶². Mais il faut être bien conscient que cela nécessite un amendement substantiel des textes en vigueur. Dans le même temps, il faut admettre que l'acceptation d'une telle posture au sein de ces OI relèverait d'une véritable gageure et d'un renouveau.

CONCLUSION

Il y a, en définitive, deux grandes certitudes qui se dégagent au terme de cette étude. D'une part, la plupart des actes constitutifs des OI reconnaît aux États membres le droit de se prononcer sur la candidature d'un État candidat. Ce cadre légal repose sur des critères objectifs et est fixé par les textes fondateurs. Même si le cadre juridique qui fonde ce droit varie en fonction des OI, il y a des fondamentaux que le droit international intègre, et qui servent de matrice juridique à la question de l'admission au niveau international¹⁶³. D'autre part, l'existence de ces prémisses n'a pas empêché la naissance

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ G. SCELLE, « L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, p. 124.

¹⁶⁰ La Tunisie par exemple est déjà membre observateur au sein de la CEDEAO. A l'instar du Maroc, il semble que le pays souhaite également faire acte de candidature en tant que membre plénier auprès de l'institution ouest africaine. <https://www.jeuneafrique.com/468370/economie/pourquoi-la-tunisie-veut-integrer-la-cedeao/>.

¹⁶¹ G. YABI, « Le Maroc et la CEDEAO, une adhésion et beaucoup de questions », *op.cit.*

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ D. VIGNES, « La participation aux organisations internationales », *op.cit.*, pp. 72-73 ; F-L. KIRGIS, « Admission of Palestine as a Member of a specialized Agency and Withholding the Payment of Assessments

d'une pratique consistant souvent à s'écarter des bases légales existantes, en fondant bien souvent l'admission sur des considérations subjectives¹⁶⁴. Ce hiatus entre les textes et la pratique semble imposer une certaine lecture politique de l'admission au détriment des exigences légales¹⁶⁵. Dans cette dynamique, le principal risque est l'usage de l'admission au sein des OI non plus comme un instrument de coopération, mais au contraire, comme un outil politique au service d'intérêts particuliers¹⁶⁶. S'il est déjà acquis que l'admission au sein d'une OI n'est ni obligatoire encore moins un droit pour l'État candidat¹⁶⁷, on ne se méprendrait pas en affirmant qu'un large pouvoir d'appréciation accordé aux États en cette matière, risque de diluer à l'infini la raison d'être même du droit international relatif à l'admission. Malgré ce pessimisme qui semble traverser le droit international de l'admission comme nous l'avons vu, il y a une convergence continue sur la nécessité de mettre des bornes au caractère arbitraire ou subjectif, dans l'étude des candidatures individuelles aux fins de l'admission¹⁶⁸. Que l'on ne reconnaisse qu'une valeur historique aux dissensions ou tensions que la question d'admission a pu susciter au sein de la communauté internationale en général¹⁶⁹, et des États africains en particulier¹⁷⁰, le problème n'est pas pour autant obsolète. Son actualité est prégnante à l'heure où, comme on l'a vu, des États demandent avec insistance leur admission au sein de certaines organisations régionales africaines, et que les portes tardent à s'ouvrir devant eux¹⁷¹. Ce

in Response », *op.cit.*, pp. 222-230 ; B. OSIEKE, « Admission to Membership in International Organizations: The Case of Namibia », *op.cit.*, pp. 222-228 ; N. FEINBERG, « L'admission de nouveaux membres à la Société des Nations et à l'Organisation des Nations Unies », *op.cit.*, pp. 337-343.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.* ; E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, Bruxelles, *op.cit.*, p. 177.

¹⁶⁶ B. OSIEKE, « Admission to Membership in International Organizations: The Case of Namibia », *op.cit.*, p. 189. Du même auteur, « The Legal validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations », *AJIL*, vol. 77, 1983, p. 240.

¹⁶⁷ A. IMBERT, *Les réserves au traités multilatéraux*, *op.cit.*, p. 122 ; D. VIGNES, « La participation aux organisations internationales », *op.cit.*, pp. 61-62.

¹⁶⁸ N. FEINBERG, « L'admission de nouveaux membres à la société des Nations et à l'organisation des Nations Unies », *op.cit.*, pp. 345 ; M. BENNOUNA, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, p. 198 ; E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, *op.cit.*, pp. 177-178.

¹⁶⁹ G. SCELLE, « L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée générale », *op.cit.*, pp. 122-138.

¹⁷⁰ M. BENNOUNA, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, pp. 193-198 ; M. BEDJAOUI, « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », *op.cit.*, pp. 34-58 ; S.-N. TALL, *Droit des organisations internationales africaines*, *op.cit.*, p. 493.

¹⁷¹ « Le Burundi pas assez démocratique pour être admis à la SADC », in *La Libre Afrique*, <https://afrique.lalibre.be/37075/le-burundi-pas-assez-democratique-pour-etre-admis-dans-la-sadc/>, 31 mai 2019 ; CEDEAO/ COMMUNIQUE FINAL ; « Quand Haïti frappe à la porte l'Union africaine », *op.cit.*

qui rend sans doute difficile l'analyse de leur candidature et en retarde l'issue, c'est peut-être qu'il n'y a pas d'instance neutre au sens juridictionnel du terme, pour écouter leurs prétentions, les admettre ou les rejeter¹⁷². Au demeurant, si cette instance avait existé, elle aurait pu prendre un acte juridictionnel en cas de saisine et le contenu de la décision qui en résultera aurait revêtu le caractère *erga omnes*. Muni de ce sceau et de cette force juridique, une telle décision résisterait mieux aux considérations ou suspicions purement politiques, peu importe le bord d'où elles pourraient provenir.

¹⁷² Voir. E. DAVID, *Droit des Organisations internationales*, *op.cit.*, pp. 177-178.