

PROPOS INTRODUCTIFS

LAURENCE DUBIN,

*Professeur à l'université Paris 8,
Membre de Force du Droit*

et

MARIE-CLOTILDE RUNAVOT,

*Maître de conférences à l'université de Cergy-Pontoise,
Membre du LEJEP, Membre associé de l'IREDIÉS*

« Le droit des organisations internationalest est le fruit d'une création qui s'opère au jour le jour, suivant les nécessités de l'heure ; il est marqué par les qualités de la jeunesse : générosité, richesse des perspectives, souplesse, mais il se laisse difficilement saisir et il est toujours aventureux d'en tenter la synthèse »

P. REUTER,

« Les organes subsidiaires
des organisations internationales »,
*Hommage d'une génération de juristes
au Président Basdevant,*
Paris, Pedone, 1960, p. 415

Ce colloque constitue le fruit d'une rencontre intellectuelle. Son programme ainsi que cette présentation introductive ont donc été pensés à deux têtes sur la base d'intuitions communes, ce qui n'exclut pas, bien sûr, d'éventuelles divergences. Du reste, ces propos introductifs n'ont pas d'autres ambitions que de partager certaines intuitions quant à la nécessité de repenser le droit des institutions internationales, par-delà les organisations internationales sur lesquelles l'analyse juridique s'est polarisée pendant de longues années. La citation de Paul REUTER, placée en épigraphe de ces propos, est à cet égard révélatrice des défis qui s'offrent à nous. Si, en 1960, il était encore possible d'appréhender le droit des organisations internationales comme le fruit d'une création s'opérant au jour le jour, en 2014, ce droit apparaît à bien des égards dépassé par la création tous azimuts d'institutions internationales qui n'ont plus guère à voir avec les organisations internationales généreuses et riches de perspective qu'envisageait l'éminent juriste.

C'est bien pour prendre acte du dépassement des organisations internationales tout autant que du rétrécissement des perspectives auquel elles participent qu'il nous est apparu nécessaire d'envisager les institutions

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire

et auprès des éditions A.Pedone

13 rue Soufflot 75005 Paris France

tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

LAURENCE DUBIN ET MARIE-CLOTILDE RUNAVOT

internationales et, de manière plus spécifique encore, le « phénomène institutionnel international ». L'expression entend désigner un phénomène qui, loin d'être unitaire, est au contraire susceptible de se décliner en une pluralité d'états dont certains sont connus, d'autres moins, et qui nourrissent en tout cas un rapport incertain avec le droit international... Parmi ces états possibles, il y a bien sûr celui de l'organisation internationale. Mais ce dernier est loin d'épuiser le phénomène institutionnel. L'objet de ce colloque est donc précisément de marquer une distance par rapport aux organisations internationales ou, à tout le moins, de leur accorder « la place qu'elles méritent ».

Traditionnellement affiliées au droit international en tant que sujets secondaires, les organisations internationales, dans lesquelles la doctrine voit parfois des « formes supérieures de l'institutionnalisation de la société internationale »¹, ont longtemps occulté les autres formes d'institutions internationales. Une dichotomie commode mais néanmoins fallacieuse a ainsi longtemps opposé, d'une part, les organisations internationales dotées de la personnalité internationale et, d'autre part, les organisations non gouvernementales (ONG). Catégorie subsumant des institutions créées et composées par des acteurs privées, les ONG sont réputées inaptes à produire des normes juridiques de portée internationale car privées de la personnalité juridique internationale. Il est pourtant loin d'être acquis que les organisations internationales aient toujours été intergouvernementales (OIG) et que les ONG n'aient jamais regroupé que des entités incapables de produire des normes juridiques pouvant non seulement affecter la condition des sujets primaires du droit international, mais aussi configurer leur ordre interne. Il n'en reste pas moins que le droit des organisations internationales polarisé, d'une part, sur la notion de personnalité juridique internationale et, d'autre part, sur l'idée que seuls des représentants gouvernementaux sont à même de participer à des créatures dotées d'une telle personnalité, s'est longtemps désintéressé de l'action normative d'institutions privées ou hybrides. Celles-ci peuvent toutefois être à l'origine de standards appliqués dans les ordres juridiques internes. C'est, entre autres, l'exemple de l'*International Accounting Standard Board*², association basée à Londres et qui a succédé en 2001 à l'*International Accounting Standards Committee* créé en 1973. Certes après incorporation par des règlements de l'Union européenne, les standards de cette association sont repris par bon nombre de plans comptables des Etats membres.

Dans un contexte de globalisation, d'interdépendance accrue entre les Etats, de montée en puissance des acteurs internationaux privés plus proches du marché, l'importance acquise par les institutions dépourvues d'une personnalité internationale est devenue d'autant plus patente. Les choix des Etats, ou à tout le moins des plus puissants, parlent d'eux-mêmes : face à une crise financière sans précédent, plutôt que de s'en remettre au Fonds monétaire international (FMI) à l'expérience éprouvée, ils instituent de nouvelles créatures dépourvues de

¹ G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales. L'incidence institutionnelle sur le processus coutumier*, Paris, Pedone, 2001, p. 6.

² Sur cette institution, voy. : <http://www.ifrs.org>.

PROPOS INTRODUCTIFS

personnalité juridique internationale comme le Conseil de stabilité financière, ou bien se contentent d'une régulation réticulaire menée par des régulateurs indépendants et des banques centrales réunis par le fameux Comité de Bâle ; alors que la prise de conscience des interdépendances en matière de protection environnementale n'a jamais été aussi forte, les Etats rechignent à créer une grande organisation chargée de l'environnement et préfèrent la bonne vieille technique des conférences institutionnalisées³. Les exemples pourraient être multipliés et la tendance gagne d'autres domaines comme l'Internet qui, bien qu'il constitue une « ressource publique mondiale »⁴, est « gouverné » par pléthore d'institutions dont la plupart n'est pas investie d'une personnalité dérivée de l'ordre international⁵.

Dès lors, la doctrine s'interroge de plus en plus sur la légitimité du pouvoir qui s'exerce « par-delà l'Etat » – pour reprendre l'expression fameuse de James ROSENAU⁶ – qu'il s'agisse d'ailleurs de l'Etat seul ou d'Etats rassemblés dans des organisations internationales personnifiées. C'est ainsi que foisonnent les projets et agenda de recherches, que ce soit en Allemagne avec l'Ecole d'Heidelberg ou outre-Atlantique avec le projet du Global administrative law (GAL) et le projet « IN LAW » conduit par Joost PAWELYN. Toutes ces réflexions interrogent la légitimité des nouvelles créatures internationales, question que les juristes francophones ont longtemps négligée dès lors qu'ils se consacraient à l'étude du *droit des organisations internationales*, c'est-à-dire le droit qui, d'un point de vue externe, permet de théoriser le phénomène même de l'organisation internationale et, d'un point de vue interne, résulte des pouvoirs légaux que les organisations détiennent explicitement ou implicitement... Une telle démarche qui, pour simplifier, a marqué le premier acte du droit des organisations internationales paraît néanmoins devoir laisser la place à un deuxième acte, destiné à construire un droit institutionnel international qui dépasse, tout en ne les évinçant pas, les organisations internationales personnifiées.

En interrogeant ainsi le phénomène institutionnel international dans sa « totalité » (et non dans son unité), ce colloque souhaite donc nous engager dans ce deuxième acte. Bien sûr, notre participation sera modeste et ne prétendra pas épuiser un phénomène institutionnel international dont les déclinaisons se multiplient à l'envie. A cet égard, la citation de Paul REUTER se révèle prémonitoire. Si la synthèse d'un droit des organisations internationales pouvait sembler aventureuse en 1960, celle d'un droit institutionnel international s'avère pour sa part largement prématurée.

³ Voy., à cet égard, la position de l'Assemblée générale des Nations Unies à l'occasion de sa 19^e session extraordinaire : « Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 », AG Rés. S-19/2, spéc. §§117-121.

⁴ Selon les mots de la déclaration de principes du Sommet mondial sur la Société de l'information : « Construire la société de l'information : un défi mondial pour le nouveau millénaire », Genève, 12 déc. 2003, pt 48, <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-fr.html>

⁵ E. LAGRANGE, « Panorama des institutions impliquées dans la "gouvernance" de l'Internet », *Internet et le droit international*, Colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2014 (à paraître).

⁶ J. ROSENAU, « Governance in the Twenty-first Century », *Global Governance*, vol. 1, n° 1, 1995, pp. 13-43.

LAURENCE DUBIN ET MARIE-CLOTILDE RUNAVOT

Pour l'heure, deux séries de questions sont simplement posées pour orienter la réflexion collectivement menée lors des deux journées de notre colloque et dont ces Actes rendent compte. Ces questions apparaissent dans le triptyque retenu en sous-titre pour interroger le phénomène institutionnel international. Tout en le rappelant, ce triptyque – transformation, déformation, reformation – n'est pas, à dessein, celui choisi en 1987 par le colloque de la SFDI de Strasbourg qui, pour sa part, considérait les « organisations internationales contemporaines » en termes de « crise, mutation, développement »⁷.

Dans un premier temps, il est en effet apparu utile de prendre la mesure des *transformations* du paysage institutionnel international afin d'évaluer les capacités d'adaptation du droit des organisations internationales. Face aux différentes formes, aux différents « états » que peut emprunter le phénomène institutionnel international, le droit des organisations internationales fait-il figure d'une discipline inerte ou, au contraire, est-il susceptible d'évolutions ? Jusqu'où le droit des organisations internationales peut-il s'ajuster aux déclinaisons du phénomène institutionnel ? A quel point la notion, sinon la catégorie, « organisation internationale » peut-elle s'étirer sans se *déformer* ? (I). Après cette première problématique, une seconde surgit au vu de la façon dont les juges mais aussi les mécanismes traditionnels de responsabilité juridique s'accommodent des manifestations contemporaines du phénomène institutionnel international, si tant est d'ailleurs que ce ne soit pas les premiers qui accommodent les secondes. Le droit des organisations internationales n'a-t-il pas déjà commencé sa mue en un droit institutionnel international prolongeant, tout en les débordant, les catégories et principes classiques à partir desquels le droit des organisations internationales s'est forgé dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle ? (II).

I. UNE CONFORMATION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES AUX TRANSFORMATIONS DE LA SOCIÉTÉ INTERNATIONALE INSTITUTIONNELLE ?

Il est désormais (presque) un lieu commun de constater que, sous l'effet de la globalisation, la structure de la société internationale se modifie profondément. Sur le plan institutionnel, on assiste à un dépassement sans précédent du modèle hérité de l'après deuxième guerre mondiale, modèle dans lequel les Etats semblaient maîtriser parfaitement les créatures internationales qu'ils acceptaient souverainement de doter de la qualité de sujet de droit international. Deux tendances révèlent *a priori* ce dépassement et cette mise en concurrence des organisations personnifiées.

La première consiste en une multiplication de *partenariats publics/privés* donnant lieu à des organisations hybrides. Le souci, en filigrane, est ainsi de trouver un nouvel équilibre entre les personnes privées et les personnes publiques afin de poursuivre des fonctions que les Etats reconnaissent volontiers

⁷ SFDI, *Les organisations internationales contemporaines : crise, mutation, développement*, Colloque de Strasbourg, 21-23 mai 1987, Paris, Pedone, 1988, x-386 p.