

L'UTILITE DE LA CONCEPTUALISATION D'UN GENRE « ORGANISATION INTERNATIONALE »

RAPHAËLE RIVIER

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Le phénomène institutionnel est éclaté. Doit-on continuer à le concevoir comme un niveau de classification, distingué d'autres niveaux, qui engloberait différentes espèces d'organisations internationales, autorisant ainsi une typologie ? Longtemps la démarche visant à en ré-unir les composantes a prévalu pour saisir l'expérience institutionnelle. La lecture du phénomène a évolué mais la constante était bien la recherche d'un modèle-type, l'inscription sous un genre de type catégoriel, déterminé au préalable par des critères d'identification jouant à la fois un rôle inclusif – unifiant des institutions à l'intérieur d'une catégorie par delà leurs singularités – et un rôle exclusif – permettant de différencier ses éléments de ceux ressortissant à un autre genre du même type.

Ainsi, les premières expériences institutionnelles (avec les unions douanières et administratives, et les unions personnelles) donnèrent lieu à la mise au point de la théorie de l'organe commun international. Cette théorie exprimait une résistance à admettre qu'une personnalité morale puisse être abstraite d'un groupement d'Etats, même organisé. Dans cette formule, en effet, les Etats ne se dépouillent pas de leurs pouvoirs au bénéfice d'un être distinct d'eux. Ils mettent en place entre eux une procédure pour l'exercice collectif de leurs pouvoirs, s'interdisant de les exercer individuellement par leurs organes ordinaires¹. Cette procédure est l'organe commun : aux Etats qui composent le collège demeurent les pouvoirs ; à cet organe collégial appartient la compétence. Les actes adoptés par le collège sont des actes unilatéraux collectifs, imputables à chacun d'eux,

¹ Dans la pensée dualiste originaire, le droit international est nécessairement voué à l'instauration de relations de tête-à-tête entre Etats dont ces derniers sont auteurs et destinataires (sur cette question en général, voy. : R. RIVIER, « A propos du dualisme des "origines", de ses dérivés et de ses applications », *Unity and Diversity of International Law. Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy*, BRILL, 2014, pp. 321-355 [à paraître]). Ce mode d'action typique assigné au droit international interdit la production par une entité tierce aux Etats d'un droit opérant vis-à-vis d'eux sur le modèle hétéronome de l'acte unilatéral interne. Il faut donc voir dans les groupements d'Etats, plutôt que des unités distinctes des associés produisant des effets de droit à leur encontre, des procédures permettant à leurs participants de concerter des actions communes ou d'exprimer simultanément des volontés. Sur l'organe commun international, voy. : D. ANZILOTTI, *Cours de droit international. Premier volume: Introduction et théories générales* (trad. G. Gidel), Paris, Sirey, 1929 [*Corso di diritto internazionale, vol. I, Introduzione et teorie generali*, ed., Roma, Athenaeum], rééd. Paris, Ed. Panthéon-Assas, 1999, pp. 283 et 299. Dans son prolongement, voy. aussi : G. MORELLI, « Cours général de droit international public », *RCADI*, t. 89, 1956-1, spéc. p. 565.

RAPHAËLE RIVIER

simultanément, comme le sont les actions concertées prises en application de la délibération collective. Les Etats agissent ensemble par l'entremise de cet organe qui est l'organe de chaque Etat associé.

A partir de la moitié du siècle dernier, alors que les pratiques évoluent contre le postulat dualiste originaire, l'expérience institutionnelle dans son ensemble est traitée comme relevant d'un autre procédé, celui consistant pour les Etats à donner à leurs groupements une situation juridique subjective (qu'on appelle « personnalité »). Cette situation subjective résulte de ce que l'instrument qui institue le groupement le gouverne (en lui conférant des droits ou en mettant à sa charge des obligations) et/ou l'habilite en le dotant de facultés d'agir ou de pouvoirs dont les Etats se départent à son profit. Le propre de la personnification du groupement est de l'établir comme sujet distinct de ses membres, de le construire comme corps individualisé de ses éléments constitutifs en articulant des organes dont les actions et volitions sont imputées à l'unité qu'il représente en droit, ce qui implique au moins deux choses. En premier lieu, l'organisation est placée en « face » de ses membres et des sujets internationaux en général². Cela signifie que ces derniers peuvent avoir des rapports internationaux directs avec elle et pas uniquement avec les Etats qui en sont membres. Ces rapports peuvent être ceux qui procèdent de l'ordre interne de l'organisation, le droit dérivé de l'organisation étant opposable à ses membres. Ils peuvent aussi être ceux qui procèdent du droit international général ou des engagements particuliers conclus par ces organisations, qui tirent donc des droits mais également des obligations de l'ordre international et sont à ce titre des points d'imputation : elles répondent de leurs comportements. En second lieu, cet être corporatif agit et exprime sa volonté à travers ses organes. Tandis que l'organe commun est une procédure par l'intermédiaire de laquelle œuvre chaque Etat associé, l'organisation personnifiée fait et veut elle-même au nom de la collectivité détachée de ses membres.

La plupart des groupements d'Etats personnalisés fonctionnant principalement entre les Etats et par leur action, on parle alors d'organisation « intergouvernementale » pour les désigner. Compte tenu des règles d'agencement et de répartition du pouvoir au sein de cette variété d'organisation, l'activité et la volonté de celle-ci ne se décidera normalement pas en dehors du concours des délégués étatiques – eux-mêmes agissant pour le compte de l'Etat qu'ils représentent et sur leurs instructions (d'où le caractère « intergouvernemental » de l'organisation)³. Matériellement, l'intérêt en considération duquel l'organisation opère correspond à l'harmonisation de projections étatiques particulières. Formellement, cet intérêt a une existence juridique autonome dès lors que le droit le réfère à un corps, différencié de ses composantes. C'est en ce sens que l'on

² *Réparation des dommages subis au service des Nations unies*, avis consultatif du 11 avr. 1949, *Rec. C.I.J.*, 1949, pp. 174-189, p. 178.

³ Pour une présentation de l'organisation intergouvernementale comme « système représentatif d'essence intergouvernementale », voy. : E. LAGRANGE, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, 2002, Kluwer Law, 610 p., p. 40.

L'UTILITÉ DE LA CONCEPTUALISATION D'UN GENRE « ORGANISATION INTERNATIONALE »

peut dire que l'organisation personnifiée dans sa forme « intergouvernementale » est un mode d'exercice du pouvoir qui tend à la défense d'intérêts dont une communauté est réputée titulaire en propre⁴. Ce procédé s'est généralisé jusqu'à coiffer l'essentiel de l'expérience institutionnelle. A ce point, parce que les procédés par lesquels les Etats établissaient leur concertation et leur coopération donnaient lieu à des formes équivalentes d'organisation, on pouvait désigner sous le couvert de l'« organisation internationale » à la fois un mécanisme particulier de personnification et son résultat typique, le premier étant le double du second. L'« organisation internationale » pouvait être modélisée à partir de la figure de l'organisation dite « intergouvernementale ». C'est bien ainsi que procède l'article 2 §1 i) de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 : « l'expression "organisation internationale" s'entend d'une organisation intergouvernementale »⁵. Aujourd'hui que l'expérience institutionnelle se diversifie, l'approche en termes de genre de type catégoriel se délite : on peine à dégager un modèle apte à contenir toutes les « organisations » dans leur singularité (fonction identificatoire) et à les distinguer d'autres formes d'organisation (fonction différentielle). Mais en a-t-on besoin pour saisir les phénomènes qui s'offrent à l'appréciation critique ?

Forger une catégorie unique constitutive d'un genre « organisation internationale », plutôt que bâtir une « systématique » des différentes institutions internationales⁶, ne serait utile que si la démarche était pertinente ; et elle ne le serait que pour deux raisons : soit parce qu'elle est dictée par une exigence légale, soit parce qu'elle est dictée par une exigence méthodologique. La première de ces deux exigences est introuvable et la seconde n'est plus discernable. L'« organisation internationale » ne correspond plus à un genre de type catégoriel (I). Si l'« organisation internationale » doit être traitée comme un phénomène genré, ce phénomène est de type systémique : l'« organisation internationale » est un système d'exercice du pouvoir et les « organisations internationales » sont les éléments d'un genre qui ne se réduit pas à elles (II).

⁴ Voy. aussi : R. RIVIER, « L'utilisation d'autres formes d'"organisation internationale" », *RGDIP*, 2012, n° 3, pp. 483-509.

⁵ C'est également en ces termes que raisonnait la doctrine et qu'elle continue parfois de le faire.

⁶ Pour cette démarche, voy. : E. LAGRANGE (« Chapitre 2. La catégorie "organisation internationale" », E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, 2013, LGDJ, Paris, pp. 35-70, §§75-119). L'approche conduit notamment l'auteur à isoler parmi les institutions internationales les « organisations internationales publiques » et à trouver dans l'organisation dite intergouvernementale une espèce d'organisation internationale publique qui se distingue « en tant que collectivité publique supportant des sujétions particulières qui vont avec la détention de l'autorité publique » (§109).