

LA JURIDICTION INTERNATIONALE FACE AU PHENOMENE INSTITUTIONNEL INTERNATIONAL, ENTRE (RE)CONSTRUCTION ET DECONSTRUCTION

MARIE-CLOTILDE RUNAVOT,

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

« This moment of suspense, this period of époque, without which, in fact, deconstruction is not possible, is always full of anxiety, but who will claim to be just by economizing on anxiety? And this anxiety-ridden moment of anxiety – which is also the interval of spacing in which transformations, indeed juridico-political revolutions take place – cannot be motivated, cannot find its movement and its impulse (...) except in the demand for an increase in or supplement to justice, and so in the experience of an inadequation or an incalculable disproportion. For in the end, where will deconstruction find its force, its movement or its motivation if not in this always unsatisfied appeal, beyond the given determinations of what we call, in determined context, justice, the possibility of justice? »

(J. DERRIDA,
« Force of Law : the “mystical foundations of authority”,
D. CORNELL, M. ROSENFELD, D.G. CARLSON (dir.),
Deconstruction and the possibility of justice,
New York/Londres, Routledge, 1992, pp. 20-21).

A priori binaire, la confrontation à laquelle invite manifestement le titre de la contribution sous-tend en réalité une combinaison complexe sinon kaléidoscopique entre ses termes. Ainsi, le rapport entre juridiction internationale et phénomène institutionnel international se décline sur les plans fonctionnel, organique ou encore procédural et confine souvent à l'imbrication.

D'abord, l'institutionnalisation et la juridictionnalisation du droit international ont été largement concomitantes, toutes deux ayant été originellement conçues comme des instruments au service d'une même fin : la pacification des relations interétatiques. Organiquement ensuite, les deux phénomènes s'enchevêtrent lorsqu'ils ne sont pas consubstantiels. Nombre de juridictions internationales sont

MARIE-CLOTILDE RUNAVOT

ainsi les organes principaux ou subsidiaires d'organisations internationales¹, tandis que la Cour pénale internationale (CPI) présente la spécificité d'être à la fois une organisation internationale et une juridiction internationale². Enfin et sous réserve de l'Union européenne (UE) d'ores et déjà justiciable devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) et prochainement la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)³, les organisations internationales n'ont certes pas de *jus standi* au contentieux mais leur *locus standi* est généralement accepté. Sans avoir la qualité de partie à l'instance, elles peuvent ainsi participer à la procédure contentieuse en présentant des observations écrites et/ou orales⁴. De plus, le statut juridictionnel des organisations internationales franchit un saut qualitatif lorsque la juridiction internationale exerce une compétence consultative. Mais ces questions sont connues et ont déjà été traitées⁵. Tel ne paraît surtout pas être l'enjeu au cœur de la contribution, dont l'intitulé positionne la juridiction internationale « face » au phénomène institutionnel international.

Il semble donc bien qu'il faille se placer du point de vue de la juridiction internationale et non pas de celui des institutions internationales. C'est la manière dont la première perçoit les secondes, voire s'en saisit, que le titre de la contribution invite à explorer. Pour filer la métaphore du kaléidoscope, la juridiction internationale se situe au niveau de l'oculaire tandis que ses

¹ Par exemple, la Cour internationale de Justice (CIJ) est l'organe judiciaire principal des Nations Unies et l'Organe de règlement des différends (ORD) celui de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tandis que les deux Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda sont des organes subsidiaires du Conseil de Sécurité (TPIY, Chambre d'appel, *Procureur c/ Dusko Tadic*, arrêt du 2 oct. 1995 [exception d'incompétence], spéc. §15). Comme l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale (à propos du TANU, voy. : CIJ, *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, Avis consultatif du 13 juil. 1964, *Rec. pp.* 60-61).

² Voy. les art. 1 et 4 du Statut de Rome et leur commentaire : J. FERNANDEZ, X. PACREAU (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale – Commentaire article par article*, Paris, Pedone, 2012, respectivement pp. 311-325 et pp. 355-365.

³ Pour le texte du projet révisé d'accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'adopté le 5 avril 2013, voy. : « Réunion de négociation *ad hoc* du CDDH et de la Commission européenne sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'homme », Rapport de réunion, (47+1(2013)R05),

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Meeting_reports_fr.asp.

⁴ Voy. par ex. : art. 34§§2-3 du Statut de la CIJ ; art. 20 du Statut et art. 57§2 du TIDM ; art. 36§§2 et 3 de la Convention européenne et art. 44§3-4 du Règlement de la CEDH.

⁵ Sur l'accès des organisations internationales au prétoire contentieux : J. MOUSSÉ, *Le contentieux des organisations internationales et de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 828 p. ; Ch. DOMINICÉ, « Le règlement juridictionnel du contentieux externe des organisations internationales », *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement – Mélanges Michel Virally*, Paris, Pedone, 1991, pp. 225-238 ; L. BOISSON DE CHAZOURNES, C.P.R. ROMANO, R. MACKENZIE (dir.), *International organizations and international dispute settlement : trends and prospects*, New York, Transnational Publishers, 2002, 283 p. Sur le rapport entre organisations internationales et compétence consultative des juridictions internationales, voy. : M.-C. RUNAVOT, *La compétence consultative des juridictions internationales : reflet des vicissitudes de la fonction judiciaire internationale*, Paris, LGDJ, tome 125, 2010, 465 p. spéc. §§87-90, 202.

LA JURIDICTION INTERNATIONALE FACE AU PHÉNOMÈNE INSTITUTIONNEL INTERNATIONAL

décisions sont le miroir plan sur lequel se réfléchissent, au gré des espèces, les multiples combinaisons de l'institutionnalisation des relations internationales. Le recours au juge par les institutions internationales n'est donc pas dans la « ligne de mire » et le matériau d'analyse est constitué par la jurisprudence internationale. C'est finalement sur le *traitement jurisprudentiel du phénomène institutionnel international* que l'attention doit se concentrer.

Comment les juridictions internationales parviennent-elles à assurer le respect de l'ordre juridique particulier dont elles relèvent lorsqu'elles sont confrontées à des organisations personnifiées qui ne sont pas nécessairement assujetties aux obligations internationales pesant sur leurs membres ? Les décisions des juridictions internationales répercutent-elles la tendance croissante des Etats à gérer leurs problèmes d'intérêt commun dans des cadres institutionnels plus souples et dépourvus de la personnalité juridique internationale ?

Même en s'en tenant au traitement jurisprudentiel du phénomène institutionnel international, la situation n'est pas simplifiée et la perspective reste kaléidoscopique. D'une part, sans qu'il soit nécessaire de s'attarder sur ce point par ailleurs évoqué⁶, le phénomène institutionnel international est intrinsèquement pluriel sinon hétérogène. Il ne se résume en tout cas pas aux organisations internationales de type intergouvernemental. Il peut être beaucoup moins formel sinon totalement informel⁷. D'autre part, la juridiction internationale elle-même est une notion polysémique. Non seulement elle a un double sens organique et matériel, mais il existe également une pluralité de juridictions internationales : juridictions régionales ou universelles, à compétence générale ou spécialisée dans des domaines variés (droits de l'homme, droit pénal, économie, commerce international...).

A l'analyse, ces multiples facettes de la juridiction internationale se sont révélées indissociables et complémentaires pour situer la juridiction internationale – ou plus exactement les juridictions internationales – face au phénomène institutionnel international. De fait, qu'il s'agisse de la cour onusienne, de l'ORD de l'OMC ou des cours de droits de l'homme, leur situation institutionnelle et la qualité de leurs justiciables influencent tout autant que la spécificité de leur office la manière dont ces juridictions réagissent aux évolutions de la pratique institutionnelle internationale. Les points de vue sont donc multiples et commandent un relativisme certain. Une juridiction interétatique du type de la CIJ n'est évidemment pas dans les mêmes dispositions face aux institutions internationales que l'ORD de l'OMC devant lequel l'UE peut comparaître. De même, l'enjeu de la protection des droits fondamentaux a certainement favorisé l'inflexion de la théorie institutionnelle de l'organisation internationale devant les juridictions européennes. Les caractéristiques de chaque

⁶ Voy. *supra* : L. DUBIN et M.-C. RUNAVOT, « Propos introductifs ».

⁷ Sous réserve que l'institutionnel puisse être qualifié d'informel. Sur ce point, voy. *infra* : E. LAGRANGE, « Conclusions générales ». Le choix du qualificatif « informel » pour désigner les modes d'institutionnalisation non personnifiés des relations internationales peut donc être discuté. Son emploi, ici, entend seulement rendre compte de la souplesse de ces modes d'institutionnalisation comparativement au carcan de l'organisation personnifiée et particulièrement de l'OIG.

MARIE-CLOTILDE RUNAVOT

juridiction internationale et du système conventionnel dont elle relève sont donc essentielles pour rendre compte de son appréhension et de sa compréhension du phénomène institutionnel international.

En sens inverse, les mêmes causes expliquent certains invariants dans l'attitude des juridictions internationales pour, sinon juguler, à tout le moins enregistrer la diversification des modes d'institutionnalisation des relations internationales ; le pragmatisme est certainement la constante la plus évidente. De fait, les positions jurisprudentielles à l'égard de telle ou telle institution internationale ne doivent jamais être dissociées de l'espèce, ni de la procédure ou de la phase de la procédure dans le cadre desquelles elles sont formulées. C'est ainsi que, dans l'affaire de la *Licéité de l'emploi de la force*, la CIJ a pu accepter que certains Etats membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), parties à l'instance, désignent un juge *ad hoc* dans son ordonnance en indication de mesures conservatoires pour le leur refuser ensuite dans son arrêt sur les exceptions préliminaires⁸. Outre les spécificités de ces deux phases, des considérations liées à la « gestion » de l'instance, en particulier à l'économie procédurale sinon budgétaire⁹, ont manifestement pris le pas sur la rigueur du raisonnement juridique.

D'où, évidemment, une certaine frustration de la doctrine à la lecture des différents arrêts et avis pertinents¹⁰. Mais, en sens inverse, il existe tout autant un malaise des juridictions internationales à l'égard des efforts doctrinaux pour conceptualiser les évolutions de la pratique institutionnelle dans l'ordre international et ensuite appliquer leur grille de lecture aux décisions de justice¹¹.

Loin d'occulter les impératifs pratiques pesant sur les diverses juridictions internationales, considérer le traitement jurisprudentiel du phénomène institutionnel international permet également d'éprouver le caractère opératoire des catégories et principes sur la base desquels s'est forgé le droit des organisations internationales. La perspective est donc doctrinale et pourrait être qualifiée de « meta-jurisprudentielle » même si, ici, il n'est aucunement question de révéler les intentions réelles du juge. Ce n'est pas ce qu'en soi le juge dit du

⁸ Comparer par ex. : CIJ, *Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Belgique)*, ordonnance du 2 juin 1999, §12 et arrêt du 15 déc. 2004, §18. En 2004, la Cour prend d'ailleurs le soin de préciser que son rejet est « sans préjudice de la question de savoir si, dans l'hypothèse où elle rejeterait les exceptions des défendeurs, des juges *ad hoc* pourraient siéger lors de phases ultérieures desdites affaires » (*eod. loc.*). Sur cette affaire, v. *infra* : I, A, 1.

⁹ En l'occurrence, l'article 32§4 du Statut de la CIJ précise que : « Les juges [*ad hoc*] reçoivent une indemnité pour chaque jour où ils exercent leurs fonctions ».

¹⁰ Pour des exemples de cette frustration sinon déception doctrinale à l'égard du traitement jurisprudentiel du phénomène institutionnel international, voy. entre autres : F. KRENC, « La décision *Senator Lines* ou l'ajournement d'une question délicate », *RTDH*, 2001, pp. 122-158 ; M.-C. RUNAVOT, « L'oxymore, nouvel exercice de style pour la CIJ : un avis inattendu pour une solution sans surprise », *JDI (Clunet)*, 2012, n° 3, pp. 859-886, spéc. §§45-59 ; Ph. WECKEL, « Note sous CADHP, *Femi Falana c. Union africaine* », *RGDIP*, 2012, n° 4, pp. 734-736.

¹¹ Voy. en ce sens, la tendance doctrinale récente consistant à lire plusieurs décisions de juridictions internationales à travers le prisme de la théorie anzilottienne de l'organe commun : C. SANTULLI, « Retour à la théorie de l'organe commun. Réflexions sur la nature juridique de l'ALBA et de la CELAC », *RGDIP*, 2012, n° 3, pp. 565-578, spéc. pp. 574 et 576.

LA JURIDICTION INTERNATIONALE FACE AU PHÉNOMÈNE INSTITUTIONNEL INTERNATIONAL

phénomène institutionnel qu'il s'agit d'établir. L'ambition est plus humblement de cerner ce que les occurrences du phénomène institutionnel international dans les différentes décisions de justice enseignent sur ce phénomène et son éventuelle modélisation doctrinale.

Bien qu'ici dans un domaine plus étroit, l'approche rejoint finalement celle du Professeur Evelyne Lagrange considérant que la catégorisation d'organisations internationales qu'elle propose « s'efforce, dans une démarche de rationalisation doctrinale de la pratique, de construire une systématique des institutions internationales qui rende compte du renouveau de procédés anciens comme "l'organe commun", autant que d'innovations, notamment par l'association d'intérêts publics et d'intérêts privés, et de la persistance de la forme "organisation intergouvernementale" »¹². Pour le dire autrement, cette étude chausse les lunettes de la doctrine sans prétendre se faire la voix du juge. La doctrine entend apprendre du traitement jurisprudentiel du phénomène institutionnel et non l'inverse.

Une fois le sentiment premier de frustration dépassé, l'universitaire peut donc trouver dans la jurisprudence des pistes pour tenter de rationaliser les contours mouvants de l'institutionnalisation de la coopération internationale tant il est vrai que « pénétrer dans le "maquis" institutionnel des pratiques internationales » reste une entreprise ardue¹³. Sans préjuger de son intérêt, l'exercice n'est pas indolore pour la doctrine. En effet, la jurisprudence internationale récente semble mettre le concept d'organisation internationale à l'épreuve d'un traitement « déconstructiviste ». Mais une fois de plus, la perspective peut et doit être renversée dans la mesure où l'universitaire décompose les motifs des décisions au service de son entreprise de conceptualisation de l'institutionnalisation protéiforme des relations internationales. Pour l'universitaire en tout cas, confronter les juridictions internationales au phénomène institutionnel international « dans tous ses états » l'engage dans un processus de déconstruction/reconstruction de ses cadres d'analyse...avant que l'évolution de la pratique et de la jurisprudence n'emporte certainement le besoin de tout déconstruire à nouveau !

C'est ainsi que, d'une part, la jurisprudence des juridictions internationales affiche un éclectisme qui, en dernière analyse, aboutit à déconstruire les modèles doctrinaux forgés pour expliquer l'institutionnalisation *formelle* des relations internationales, *i.e.* l'apparition et le développement des organisations internationales personnifiées (I). D'autre part, la confrontation encore balbutiante du juge aux modes *informels* – et donc sans personnalité internationale – d'institutionnalisation des relations internationales rappelle à l'universitaire les potentialités de certaines techniques juridiques pour (r)établir l'emprise du droit international sur ces nouvelles pratiques (II).

¹² E. LAGRANGE, « La catégorie "organisation internationale" », E. LAGRANGE *et al.* (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, p. 36.

¹³ P. DAILLIER, « Les nouveaux modes de coopération », H. GHERARI, S. SZUREK (dir.), *L'émergence de la société civile internationale : vers la privatisation du droit international ?*, Actes du colloque de Paris X, 2-3 mars 2001, « Cahiers internationaux », n° 18, Paris, Pedone, p. 279.