

IMPUTATION ET MODES INFORMELS D'INSTITUTIONNALISATION DES RELATIONS INTERNATIONALES

PATRICK JACOB,

Maître de conférences à l'Université Paris-Sud (XI)

« Aux fins du présent projet d'articles (...) l'expression "organisation internationale" s'entend de toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international *et dotée d'une personnalité juridique internationale propre (...)* ». En bornant ainsi le champ des *Articles sur la responsabilité des organisations internationales* qu'elle a adoptés en seconde lecture en 2011, la Commission du droit international (CDI) paraît avoir repoussé hors de sa vue, voire hors d'atteinte de la responsabilité internationale, de nombreux états du phénomène institutionnel international. Ce dernier n'est plus, si ce fut jamais le cas, unitaire. En effet, la « reconfiguration de l'autorité publique à l'ère de la mondialisation »¹ se manifeste, entre autres, par la prolifération de structures qui échappent *a priori* à cette définition et dont le statut reste largement indéterminé en droit international. S'il peut y avoir quelque paradoxe, voire oxymore, à parler de modes informels d'institutionnalisation pour les désigner, la formule permet d'aborder l'ensemble des mécanismes internationaux dotés d'un certain degré d'institutionnalisation sans pour autant que la personnalité juridique *internationale* leur soit *a priori* reconnue.

Ainsi largement entendu, le phénomène se subdivise lui-même en plusieurs branches. D'un côté, les Etats développent des modes de coopération qui conduisent à la création d'entités qui, pour disposer de pouvoirs importants de nature politique (G20, Quartet pour le Moyen Orient...) ou plus technique (Processus de Kimberley, conférences des parties instituées par divers traités...), ne se voient pas moins dénier la qualité de sujets de droit international par leurs créateurs. De l'autre, les organisations internationales traditionnelles sont marquées par un dynamisme institutionnel qui les conduit à créer des entités dont l'autonomie tend à s'accroître (UNICEF...). En outre, les uns et les autres recourent à des partenariats institutionnalisés, qu'ils restent publics lorsque les partenaires prépondérants bénéficient de ce statut (Commission du *Codex alimentarius*, ONUSIDA) ou qu'ils prennent une forme hybride, public-privé, afin de mobiliser autour d'objectifs communs des acteurs hétérogènes (Agence

¹ E. LAGRANGE, « La catégorie "organisation internationale" », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL, *Traité de droit des organisations internationales*, Paris, Lextenso, 2013, p. 41.

PATRICK JACOB

mondiale antidopage, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme...)².

Sans doute la quête de souplesse et d'adaptabilité justifie-t-elle le recours à ce type de mécanismes qui s'éloignent du « modèle intergouvernemental » de l'organisation internationale³. Sans doute apportent-ils, chacun à leur manière, une contribution significative au développement de la coopération internationale et à l'efficacité de l'action internationale. Mais, par-delà leur grande diversité, aussi bien quant à leur origine que quant à leurs statuts, membres et fonctions, ces entités ont pout trait commun bien involontaire de mettre à l'épreuve le droit de la responsabilité internationale⁴.

Le constat de l'existence d'angles-morts dans le système de la responsabilité internationale avait déjà été opéré alors que les organisations internationales se développaient. La crainte était grande qu'en confiant d'importants pouvoirs à ces créatures les Etats se soustraient à leur responsabilité⁵. Cette crainte a été en partie levée par la reconnaissance de la personnalité juridique internationale de ces organisations, qui a pour corollaire leur responsabilité internationale. Mais il fallut attendre plus de soixante ans entre l'affirmation de leur personnalité⁶ et la codification, qui tient d'ailleurs davantage du développement progressif, des règles permettant d'engager leur responsabilité. Et encore la faiblesse des mécanismes procéduraux permettant de mettre en œuvre cette responsabilité entretient-elle encore le spectre d'une faille dans le système, ainsi que l'illustrent la codification par la CDI de dispositions permettant d'envisager l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour le comportement d'une organisation internationale⁷ ou les appels d'une partie de la doctrine à ne pas oublier que ces organisations peuvent encore être perçues, par-delà la subjectivité qui leur est reconnue, comme des organes communs à leurs membres⁸.

² *Ibid.*, *passim*.

³ M.-C. RUNAVOT, « L'avenir du "modèle intergouvernemental" de l'organisation internationale », *RGDIP*, 2011, pp. 675-707.

⁴ Soulignant et abordant la difficulté pour certains mécanismes, voy. L. CLARKE, « The Exercise of Public Power over Global Health Trough Public-Private Partnerships and the Question of Responsibility under International Law », *ASIL Proceedings*, 2012, pp. 96 s. ; J. DUGARD, A. VERMEER-KÜNZLI, « The Elusive Allocation of Responsibility to Informal Organizations : the Case of the Quartet on the Middle East », in M. RAGAZZI (dir.) *The Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2013, pp. 261-274 ; L. BOISSON DE CHAZOURNES, « United in Joy and Sorrow : Some Considerations on Responsibility Issues under Partnerships among International Financial Institutions », in *The Responsibility of International Organizations*, *op. cit.*, pp. 213-224.

⁵ Voy. C. EAGLETON, « International Organizations and the Law of Responsibility », *RCADI*, 1950, vol. 76., pp. 385 s.

⁶ CIJ, *Réparations des dommages subis au service des Nations unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, Rec., p. 177.

⁷ Article 61 AROI, contournement des obligations internationales d'un État membre d'une organisation internationale.

⁸ C. SANTULLI, « Retour sur la théorie de l'organe commun. Réflexions sur la nature juridique des organisations internationales à partir du cas de l'Alba et de la Celac, comparées notamment à l'Union européenne et à l'ONU », *RGDIP*, 2012, pp. 567-578.

IMPUTATION ET MODES INFORMELS D'INSTITUTIONNALISATION

A peine la faille introduite dans le système de la responsabilité internationale par le développement des organisations internationales s'est-elle, partiellement, refermée que les évolutions de la pratique institutionnelle font craindre que le recours récurrent à des mécanismes informels ouvre une nouvelle brèche. La CDI n'a certes abordé le phénomène, ni dans le texte codifiant les règles relatives à la responsabilité des Etats (*Articles sur la responsabilité des Etats pour fait internationalement illicite*, AREFI)⁹ ni dans celui consacré à la responsabilité des organisations internationales (*Articles sur la responsabilité des organisations internationales*, AROI)¹⁰. La plasticité du droit de la responsabilité internationale permet toutefois d'envisager de se saisir de ces mutations du phénomène institutionnel international, soit indirectement par le truchement de la responsabilité des Etats et organisations internationales qui prennent part à des mécanismes informels (I), soit directement par l'affirmation progressive de la responsabilité, et donc de la personnalité, de certains de ces mécanismes (II).

I. LA RESPONSABILITÉ DE SUJETS CLASSIQUES EN LIEN AVEC L'ACTIVITÉ DE MÉCANISMES INFORMELS

Il ne suffit pas d'affirmer qu'une entité est dépourvue de personnalité juridique internationale pour mettre ses agissements hors d'atteinte du droit international. Deux approches peuvent encore permettre de s'en saisir : la première consiste à appréhender l'activité d'une telle entité par le truchement de celle d'Etats ou d'organisations internationales qui coopèrent avec elle et/ou concourent à son fonctionnement (A), la seconde à nier le voile social qu'elle pourrait former pour rapporter ses comportements à des Etats ou à des organisations internationales (B).

A. Les comportements périphériques des sujets classiques

Les mécanismes informels de coopération n'agissent pas dans un *vacuum*. Leur action s'inscrit dans un système international, qui voit des sujets classiques participer à leur fonctionnement et mettre en œuvre leurs « décisions ». Il est donc envisageable de saisir indirectement leurs agissements au travers des comportements périphériques de ces sujets classiques.

En amont, non seulement les sujets classiques du droit international peuvent être à l'origine des mécanismes informels au point que les seconds pourraient être perçus comme les créatures des premiers¹¹, mais ils participent à leur fonctionnement en contribuant à l'adoption en leur sein de positions communes par des manifestations de volonté susceptibles d'être rapportées à chacun des participants pris individuellement. En effet, les éléments qui pourraient faire douter de la possibilité de rapporter aux Etats les positions exprimées par leurs représentants dans le cadre de leur participation à une organisation internationale,

⁹ Texte et commentaire in *ACDI*, 2001, vol. 2, partie 1, pp. 26 s.

¹⁰ Texte et commentaire in Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 63^e session, A/66/10 (2011), pp. 68 s.

¹¹ Voy. *infra*.