

## **LA RESPONSABILITE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES DANS TOUS SES ETATS**

**LAURENCE DUBIN ET PIERRE BODEAU-LIVINEC**

*Professeurs de droit public, Université Paris 8  
Membres du laboratoire Forces du droit, EA4387*

Si le phénomène institutionnel international est dans tous ses états, la responsabilité des institutions internationales l'est tout autant. Les vocables se multiplient, empruntent des registres différents plus ou moins balisés par le droit international pour responsabiliser l'usage du pouvoir que détiennent les institutions internationales et qui affecte de plus en plus la situation légale ou factuelle non seulement des Etats mais également de leurs propres sujets.

Trois vocables retiendront ici notre attention. De manière significative, ils sont anglo-saxons et n'ont pas leur équivalent dans la langue française qui semble, ici, avoir gommé les subtilités sémantiques déclinant le concept de responsabilité. Les deux premières déclinaisons sont bien ancrées dans le langage juridique et renvoient aux vocables de *responsibility* et de *liability*.

La responsabilité/*responsibility* des organisations internationales désigne, à l'instar de la responsabilité internationale de l'Etat pour fait internationalement illicite, l'ensemble des conséquences résultant des violations de normes primaires opposables aux organisations internationales. La responsabilité/*liability* est, pour sa part, polysémique ; selon la Commission du droit international, elle recouvre les conséquences préjudiciables d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international<sup>1</sup> alors que, dans la pratique des organisations internationales et notamment des Nations Unies, elle recouvre plus largement les mécanismes et normes de responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle dont une organisation peut être redevable lorsqu'elle cause un dommage à un tiers. C'est dans ce second sens que le terme sera ici étudié. Enfin, apparaît le terme d'*accountability* qui est, de loin, le plus rétif aux tentatives de définition sous l'angle du droit international, sans doute parce qu'il reste marqué par un tropisme interne et situé. Ce tropisme apparaît de manière tout à fait frappante dans la définition dans laquelle l'*International Law Association* se réfugie dans son rapport consacré à l'*accountability* des

---

<sup>1</sup> Voy. un résumé des travaux de la Commission du droit international sur ce sujet à l'adresse <http://legal.un.org/ilc/summaries/9.htm>, ainsi que la résolution A/RES/53/102 de l'Assemblée générale du 8 décembre 1998, par. 4.

LAURENCE DUBIN ET PIERRE BODEAU-LIVINEC

organisations internationales (datant de 2004). Constatant qu'il n'existe pas, en français, d'équivalent exact au terme *accountability*, elle propose de le définir en se référant à « la responsabilité des gouvernants devant le peuple, au double sens de lui rendre compte et de tenir compte de lui »<sup>2</sup>. Emancipée de la référence au *demos*, qui ne fait guère sens dans le monde des organisations internationales, l'*accountability* renvoie donc à l'action de rendre compte et de tenir compte des personnes affectées par le pouvoir qu'elles détiennent.

Malgré son indétermination, l'*accountability* des institutions internationales donne lieu à une littérature, principalement anglo-saxonne<sup>3</sup> et particulièrement pléthorique, qui ignore assez largement le droit international de la responsabilité formé des deux premiers vocables que sont la *responsibility* et la *liability*. De même, la pratique, moins pléthorique qu'hétérogène, témoigne de la mise en place au sein de plus en plus d'institutions internationales, majoritairement des organisations internationales, de mécanismes d'*accountability* permettant soit de tenir compte du public qu'elles affectent, soit de lui rendre compte *ex post* des conditions dans lesquelles elles usent (ou abusent) de leurs pouvoirs.

Il en va ainsi :

- du Panel d'inspection de la Banque mondiale (qui permet aux populations affectées d'adresser des réclamations pour limiter les externalités négatives des projets financés par la Banque) ainsi que d'organes mis en place par la plupart des banques régionales (la Banque africaine de développement, la Banque européenne de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement) ;

- du Bureau du médiateur auprès du Comité de sanctions des Nations Unies (qui permet aux personnes privées de faire entendre leur voix lorsqu'elles s'estiment affectées, à tort, par leur inscription sur la liste des destinataires des sanctions intelligentes adoptées au titre du chapitre VII par le Conseil de sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme) ;

- du Panel d'inspection de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) sur les droits de l'homme permettant aux

<sup>2</sup> International Law Association, *Accountability of International Organizations, Conference of Berlin, 2004*, consultable sur le site <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9>, p. 5.

<sup>3</sup> Voy. J. PAUWELYN, R.A. WESSEL, J. WOUTERS, *The Exercise of Public Authority Through Informal International Lawmaking: An Accountability Issue ?*, Jean Monnet working paper 06/11, 40 p., [doc.utwente.nl/81510/1/JMWP06WESSEL.pdf](http://doc.utwente.nl/81510/1/JMWP06WESSEL.pdf) ; A. V. BOGDANDY, R. WOLFRUM, J. VON BERNSTORFF, P. DANN, M. GOLDMANN (dir.), *The exercise of public authority by international institutions: advancing international institutional law*, Springer, Heidelberg, 2010, 1005 p. ; B. KINGSBURY, R. STEWART, « Legitimacy and Accountability in Global regulatory governance: the emerging Global administrative law and the design and opération of Administrative Tribunals of international Organizations », *International Administrative tribunals in a changing world*, Esperia, 2008, 20 p. ; A.-M. SLAUGHTER, « Agencies on the loose? Holding government networks accountable », G. BERMAN, M. HERDEGEN, P. LINDSETH (dir.), *Transatlantic Regulatory Cooperation, legal problems and political prospects*, 2001 ; R. STEWART, *Accountability, Participation and the problem of disregard in global regulatory governance*, [www.ilj.org/courses/documents/2008Colloquium.Session4.Stewart.pdf](http://www.ilj.org/courses/documents/2008Colloquium.Session4.Stewart.pdf).

## LA RESPONSABILITÉ DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES DANS TOUS SES ÉTATS

personnes privées de contester des violations commises dans le cadre de son pouvoir d'administration ;

- au Panel de l'European Union Rule of Law Mission au Kosovo (Eulex) qui, à l'instar du panel de la MINUK, est chargé à titre consultatif de traiter des réclamations relatives à la violation des droits de la personne dans le cadre des missions d'Eulex ;

- du mécanisme de la Banque mondiale en matière de lutte contre la corruption à l'égard des entreprises ;

- de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol. Il s'agit d'un organe interne à l'organisation, dont la création a été prévue par l'accord de siège conclu avec la France le 3 novembre 1982 et réalisée par un règlement de l'OIPC/Interpol de 1982, lequel confère aux personnes privées un droit d'accès aux informations les concernant dont la procédure, pour de raisons tenant au caractère confidentiel des requêtes, est totalement opaque ;

- des procédures de réexamen et de révision des décisions de l'ICANN.

Présentant, tous, la particularité d'offrir aux personnes privées un droit d'accès à leurs procédures internes, ces mécanismes opèrent en marge du droit international de la responsabilité, en tout cas de ses deux branches que sont la *responsibility* et la *liability*.

Cette occultation du droit international de la responsabilité, qu'elle soit le fait de la doctrine ou de la pratique, interroge inévitablement. En première hypothèse, elle pourrait signifier que le droit international de la responsabilité, formé par les notions de *responsibility* et de *liability*, serait insuffisant pour sanctionner les abus de pouvoir commis par les organisations, ou tout au moins ceux qui sont caractérisés comme tels par les normes internationales primaires. Par suite, la recherche d'alternatives au droit international de la responsabilité deviendrait une nécessité ; il conviendrait de penser autrement la responsabilité des organisations internationales, voire de dépasser le champ des institutions visées par le droit de la responsabilité en abandonnant le *réquisit* que, pour être responsable, une institution doit être dotée de la personnalité juridique internationale (là où le lien intrinsèque entre imputation et personnalité juridique rend évidemment cet abandon impossible). La dimension apparemment subversive de l'*accountability* doit cependant être relativisée. A l'analyse, il apparaît en effet que la *responsibility*, la *liability* et l'*accountability* entretiennent des relations qui peuvent parfois relever de l'exclusivité mais aussi de la complémentarité.

Au demeurant, le rapprochement opéré entre les notions d'*accountability* et les formes classiques de la responsabilité apparaît implicitement dans les écrits américains de GRANT et KEOHANE<sup>4</sup>. Ceux-ci ont largement inspiré la façon dont l'école du *Global Administrative Law* (GAL) et le projet *Informal Law Making* (dit « INLAW »)<sup>5</sup> envisagent l'*accountability* des institutions qu'ils prennent

<sup>4</sup> R. W. GRANT, R. O. KEOHANE, « Accountability and abuses of power in world politics », *American Political Science Review*, 2005, vol. 99, n° 1, pp.29-43.

<sup>5</sup> Sur le projet INLAW voy. : J. PAUWELYN, R. A. WESSEL, J. WOUTERS, *The Exercise of Public Authority...*, *op. cit.*

LAURENCE DUBIN ET PIERRE BODEAU-LIVINEC

pour objet. Selon ces auteurs américains, loin de se limiter à une notion *partes pro toto* de la légitimité comme le pensent certains auteurs<sup>6</sup>, l'*accountability* en tant que concept est structuré par trois éléments :

- un ensemble de standards au regard desquels une entité doit rendre des comptes ;
- un mécanisme capable de mettre en relation, d'une part, l'entité *accountable* et, d'autre part, celui qui est éligible à demander des comptes, et ;
- la capacité du mécanisme à « sanctionner » le non-respect des standards pertinents par l'entité *accountable*.

L'*accountability* partage ainsi, en grande partie, la fonction « sanctionnatrice » de la responsabilité tout en l'émancipant de sa dimension rétrospective la destinant à « réparer le mal » une fois qu'il est fait. Les deux déclinaisons de la responsabilité connues des internationalistes (la *responsibility* et la *liability*) mettent, en effet, en rapport une entité *accountable* – les organisations personnifiées –, des entités éligibles à demander des comptes – les Etats membres ou tiers à l'organisation dans le cadre *stricto sensu* de la *responsibility* ou les personnes privées dans le cadre de la *liability* –, un ensemble de standards au regard desquels les organisations internationales doivent rendre des compte – lesquels relèvent assurément du droit primaire interne à l'organisation et du droit international général.

L'*accountability*, pour sa part, tend à mettre les institutions internationales, en ce compris les organisations internationales, « en face » de l'ensemble des personnes dont leurs actes ou opérations pourront affecter la situation (et plus seulement « en face de leurs membres »). L'amplitude des acteurs/sujets éligibles à demander des comptes permet ainsi de dépasser les insuffisances opératoires du droit international de la responsabilité, qu'il se décline sous la forme de la *responsibility* ou de la *liability*, en ce qu'il ne parvient pas à envisager les personnes privées comme des entités lésées et sujets, en tant que tels, du droit international de la responsabilité. Cette déficience, qui caractérise le droit international de la responsabilité mais aussi la société internationale institutionnelle, pour l'heure dépourvue de *fora* nécessaire à son activation (I), se voit ainsi contrebalancée par la modernité des mécanismes d'*accountability*, lesquels placent directement les institutions internationales face aux individus que leur pouvoir affecte (II). La modernité de l'*accountability* est aussi parfois proche de l'immatrité ; tout au moins, le contenu des standards dont les institutions acceptent de rendre compte doit être pris en compte, dès lors que le rattachement de ces standards aux normes primaires relevant du droit international est indispensable pour que l'*accountability* participe à la construction d'un droit institutionnel international capable d'« hétéronormer » le pouvoir des institutions qu'il prend pour objet.

<sup>6</sup> A. VON BODGANDY, P. DANN, M. GOLDMANN, « Developing the publicness of public international law : towards a legal Framework for global governance », *German Law Journal*, 2008, n° 9, pp. 1375-1400.