

L'IMPUTATION DE L'ACTIVITÉ
DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES
DANS LA PENSÉE
DE DIONIZIO ANZILOTTI ET DE GAETANO MORELLI

Lola MAZE

Doctorante associée aux travaux de l'IHEI

D. ANZILOTTI,
« Gli organi comuni nelle società di Stati » (1914)

D. ANZILOTTI,
Cours de droit international (1929)

G. MORELLI,
« Cours général de droit international public » (1956)

L'organisation internationale a indéniablement changé¹. Autrefois perçue comme vecteur de paix entre les peuples², elle a longtemps été envisagée dans une perspective fédéraliste³, en tant que mécanisme

¹ Selon la conception élargie de la notion d'organisation internationale ici adoptée, on désigne par-là toutes les unions ou associations d'Etats institutionnalisées, c'est-à-dire pourvues de structures établies pour l'accomplissement d'activités diverses. En ce sens, l'organisation internationale n'est pas nécessairement dotée de la personnalité juridique, et son degré d'institutionnalisation peut largement varier (v. *infra*, III-A). En somme, l'organisation internationale est ici davantage pensée comme mode d'exercice du pouvoir institutionnalisé que comme une personne morale dotée d'une volonté et d'activités propres.

² A la fin du XIX^{ème} siècle, Louis Renault écrivait ainsi que « les administrateurs des postes et des télégraphes qui ont créée l'Union postale et l'Union télégraphique, dont les noms sont ignorés du public, ont fait bien plus pour la civilisation et l'entente entre les peuples que bien des diplomates célèbres » (*Etude sur les rapports internationaux, la poste et le télégraphe*, Paris, Larose, 1877, 90 p. cité par J-M. SOREL, « L'institutionnalisation des relations internationales », in E. LAGRANGE, J-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 11-34).

³ V. p. ex. P. REUTER et J. COMBACAU, *Institutions et relations internationales*, Paris, PUF, 2^{ème} éd., 1982, 583 p., pp. 286-300.

par lequel la société internationale parviendrait, enfin, à sortir de l'anarchie pour se structurer, si ce n'est sur le modèle des sociétés étatiques, par délégation à son profit de *fonctions* d'intérêt international⁴. Las ! Si l'on avait très tôt constaté que la catégorie rassemblait sous un même label une multitude de phénomènes polymorphes⁵, c'est finalement avec beaucoup plus de circonspection qu'elle est présentée, à partir des années 1980, comme un modèle insaisissable, en éternelle mutation⁶. Miroir de la société internationale dans laquelle elle évolue, l'aperçu du tableau contemporain des phénomènes qu'elle recouvre laisse le juriste amoureux des catégories désemparé face à un processus de dilution du pouvoir étatique parmi des structures hybrides, partenariats public-privés, autorités de régulations indépendantes et autres « vecteurs informels ». Face à cette « crise identitaire » de l'organisation⁷, l'internationaliste se tourne alors très spontanément vers ses *valeurs refuges* : elles rassurent. Le choix d'analyser le système de coopération que constitue l'organisation internationale à travers la pensée de Dionisio Anzilotti et Gaetano Morelli relève sans doute de ce mouvement général, mais il n'est pourtant pas certain qu'il faille y voir une attitude de repli.

S'il est vrai que ces deux auteurs, le premier surtout, ont été largement critiqués pour leur conservatisme, voire pour leur dogmatisme, on constate que les schémas de pensée des « réactionnaires » d'alors peuvent, face à une catégorie en mutation, trouver aujourd'hui une toute autre lecture. Les extraits ici commentés témoignent, tout du long, des difficultés conceptuelles des deux auteurs à envisager un ordre juridique international par un prisme autre qu'étatique ; ce sont justement ces réticences qui permettent

⁴ M. VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Paris, A. Colin, 1972, 589 p.

⁵ P. Reuter percevait déjà en 1960 « la difficulté de saisir » le droit des organisations internationales : « il est toujours aventureux d'en tenter la synthèse » (« Les organes subsidiaires des organisations internationales », *Mélanges Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, p. 415, cité par L. DUBIN, M.-C. DE RUNAVOT, « Propos introductifs », in L. DUBIN, M.-C. DE RUNAVOT (dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou réformation ?*, Paris, Pedone, 2014, 276 p.) ; « il est impossible d'élaborer une théorie synthétique de l'organisation internationale, considérée comme un type idéal, car les organisations obéissent chacune à des règles différentes ; on ne peut donc procéder qu'à une analyse comparative, pour dégager de façon empirique quelques traits qui, statistiquement, se rencontrent dans un nombre suffisant d'organisations, ou alors dans toutes mais alors à un haut niveau de généralité » (P. REUTER et J. COMBACAU, *Institutions et relations internationales*, op. cit., p. 285).

⁶ SFDI, *Les organisations internationales contemporaines : crise, mutation, développement*, colloque de Strasbourg, Paris, Pedone, 1988, 386 p.

⁷ V. L. DUBIN, M.-C. DE RUNAVOT (dir.), *Le phénomène institutionnel international...*, op. cit.

aujourd'hui à une partie de la doctrine de proposer une relecture des mécanismes d'imputation des actes ou des comportements adoptés dans de cadre des organisations internationales, afin d'expliquer comment l'activité d'une entité peut être, au-delà de la dilution du pouvoir dont elle est parfois la manifestation, rapportée à ces créateurs. On va le constater, ce rapport s'effectue naturellement à travers le concept d'*organe*, c'est à dire l'outil par lequel le droit international rattache une activité⁸ à l'un de ses sujets.

Alors qu'Anzilotti perçoit l'organisation internationale comme un phénomène de *sociétés* étatiques (I) l'avis de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *Réparation* en 1949⁹ conduit Gaetano Morelli à adopter une position plus nuancée (II), sans doute mieux à même de décrypter et d'anticiper les mécanismes d'imputation contemporains de l'activité des organisations (III).

I. DIONISIO ANZILOTTI : L'ORGANO COMUNE DE L'UNION D'ÉTATS

Il n'est sans doute pas nécessaire de s'attarder trop longuement sur la présentation de Dionisio Anzilotti (1867-1950)¹⁰. Fondateur de la *Rivista di Diritto Internazionale*, il a été membre de la Cour Permanente d'Arbitrage de 1906 à 1913, puis juge à la Cour permanente de Justice internationale de 1921 à 1946, qu'il a d'ailleurs présidée entre 1928 et 1930. On le qualifie généralement de *positiviste volontariste* ; positiviste parce sa pensée cherche à se départir de toute influence jusnaturaliste, volontariste parce qu'il fonde le caractère obligatoire du droit international dans la rencontre de volonté des Etats, poursuivant

⁸ Les manifestations de volonté (actes) et les comportements (faits) sont chacun imputés, en droit international, à l'aide du même outil de rattachement : l'organe. En tant que fait juridique particulier, les premiers doivent cependant obéir à une procédure particulière, dont l'accomplissement leur confère validité. En ce sens « [a]lors que seuls les actes des personnes ayant qualité pour représenter l'Etat dans ses relations internationales peuvent lui être imputés comme étant ses actes propres, dans l'ordre des faits [...] et de la responsabilité qu'ils peuvent faire naître, tous les comportements des organes et de leurs agents lui sont effectivement imputables, et de la manière la plus étendue » (J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2^e éd., 1997, p. 550). L'expression « activité » sera ici entendue dans son sens le plus large, c'est-à-dire comprenant l'adoption de comportements autant que d'actes juridiques.

⁹ CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *Rec.* 1949, p. 174.

¹⁰ Pour une présentation plus détaillée de la vie et de la pensée de cet auteur, v. D. ALLAND, *Anzilotti et le droit international public*, Paris, Pedone, 2012, 196 p.