

XIX^{ème} Colloque SIDI
L'AVENIR DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES – PERSPECTIVES JURIDIQUES

en collaboration avec la SFDI
26-27-28 juin 2014

« Les relations entre les organisations internationales »

E. Lagrange, Professeur de droit public à l'Ecole de droit de la Sorbonne,
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

De place en place, dans la littérature politiste comme dans la littérature juridique, la question des « rapports de compétences » entre organisations internationales surgit, d'abord dans un contexte de prolifération des organisations internationales publiques, puis dans un contexte marqué par la réticence des Etats à créer de nouvelles organisations et l'engouement pour des schémas institutionnels « dispersés », hybrides et/ou à la personnalisation incertaine.

Cette problématique a pu sembler étouffée dans les travaux juridiques les plus anciens par la prégnance des antagonismes politiques et, corrélativement, la politisation des organisations internationales, jusqu'aux plus techniques d'entre elles en apparence, ou leur utilisation aux seules fins de faire évoluer un rapport de forces politiques dans l'oubli, parfois, de leurs fonctions et compétences intrinsèques. Pour autant, elle n'en était pas absente et des travaux anglo-saxons s'en sont fait l'écho.

Cependant, la problématique des compétences respectives des organisations internationales n'a pu apparaître dans sa complexité juridique qu'une fois celles-ci partiellement dégagées des antagonismes politiques qui les réduisaient souvent à un jouet. Dans la mesure où les organisations internationales dans leur ensemble détiennent des compétences que le contexte politique, depuis la chute du mur de Berlin, leur permet d'espérer exercer, ces compétences elles-mêmes sont plus que jamais un enjeu politique, l'enjeu d'une rivalité entre les organisations internationales pour leur extension ou pour leur protection ; mais simultanément, les organisations internationales se heurtent, dans un contexte d'interdépendances, à la difficulté d'exercer seules et pleinement des compétences « tronquées ».

Tronquées, les compétences des organisations internationales ne le sont pas seulement parce que le bénéfice du principe de plénitude des compétences leur est refusé : leur création initiale n'obéit pas à un plan d'ensemble de distribution des fonctions et compétences ; tout ordre préconçu ou projet de rationalisation *a posteriori* est rapidement bousculé par le dynamisme institutionnel et la volatilité des intérêts étatiques ; le développement de pouvoirs implicites obéit à des règles telles qu'il ne peut toujours pallier le refus initial de confier à une organisation internationale la maîtrise de l'exercice de ses fonctions depuis la conception de ses politiques jusqu'à leur exécution et leur financement. A cette contrainte juridique, constitutive, qui s'exerce sur les organisations internationales, s'ajoute une contrainte du même ordre que celle qui pèse sur les Etats : le caractère transnational de plus en plus marqué des activités humaines, la prise de conscience de l'interdépendance des milieux naturels et des sociétés, l'affinement des leviers de l'action publique rendent le domaine d'action d'une organisation internationale indissociable de champs connexes qui, formellement, relèvent de la compétence d'autres organisations internationales.

Si ce questionnement est présent en filigrane de très nombreuses publications sur les rapports entre les organisations internationales, il est rarement abordé de front ou ne l'est pas avec l'ambition de rechercher sur le mode systématique quels principes pourraient s'appliquer aux rapports entre organisations internationales (à l'exception des travaux du Professeur Ruffert).

La question est finalement de savoir s'il est possible d'ordonner des relations entre organisations internationales qui sont fondamentalement marquées par leur insubordination, en droit ou en fait : à défaut de règles particulières contraignantes, ces relations sont-elles livrées à l'autorégulation (tout se négocie formellement ou informellement mais seulement en considération de rapports de force entre les organisations) ou soumises à des principes hétéro-régulateurs ? Derrière l'enjeu juridique se profilent évidemment les enjeux politiques : est-il souhaitable et possible de structurer la gouvernance mondiale ?

Juridiquement, la problématique se ramène à celle de la portée de l'autonomie des organisations internationales dans leurs relations mutuelles. D'éventuels principes régulateurs pourraient servir de guide à la résolution des conflits de normes (renvoi à la contribution du Professeur Pustorino) ; s'il existe des principes qui préviennent ou tempèrent les conflits, ils ne constitueront en tout état de cause qu'un correctif partiel à la dispersion des institutions internationales et à la discordance de leurs actions (normatives ou autres).

Compte tenu des interactions entre les organisations internationales et leurs membres, la régulation des « rapports de compétence » entre organisations internationales peut résulter

- du jeu des obligations pesant sur leurs membres,
- et/ou du jeu de normes opposables aux organisations internationales elles-mêmes.

Dans cette seconde catégorie peuvent être envisagés des principes juridiques découlant de la nature même des sujets de droit dérivé, des principes juridiques spécifiques aux relations interinstitutionnelles (au moins dans certains systèmes), des principes régulateurs ou modérateurs applicables aux relations interinstitutionnelles en l'absence de principes juridiques spécifiques (Principe de subsidiarité ? Principe de non-interférence ? Principe de hiérarchisation des fonctions ? Principe de coopération ? Principe de substitution ? Principe de priorité donnée à la compétence de l'organisation assurant le degré le plus élevé de protection des droits fondamentaux de la personne ?)