

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES
ENTRE *RESPONSIBILITY*
ET *ACCOUNTABILITY*:
LE RÉGIME DE RESPONSABILITÉ
ESQUISSE PAR LA CDI EST-IL ADAPTE
AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES ?

PAR

Vanessa RICHARD*

RÉSUMÉ

Les hypothèses sont nombreuses dans lesquelles les activités des organisations internationales peuvent avoir un impact négatif sur des personnes tierces, impact potentiellement lié à une méconnaissance des règles internes de ces organisations, avec ou sans méconnaissance concomitante d'une règle de droit international *stricto sensu*. Se pose alors les questions de l'invocabilité et de l'opposabilité de ce droit interne, lorsque celui-ci prévoit des standards de comportement que doit adopter l'organisation. En l'absence de lien juridique direct entre les organisations internationales et les personnes affectées, et/ou de par le jeu des immunités et/ou faute, dans l'immense majorité des cas, de *fora* adaptés permettant aux personnes affectées de faire valoir leurs griefs, la responsabilité juridique des organisations internationales ne peut être mise en œuvre. C'est dans ce type de situation que le recours à la notion plus large d'*accountability* juridique revêt un réel intérêt. Cette contribution s'attache dans un premier temps à dessiner les contours de cette notion et de sa pertinence au regard de l'expansion des activités des organisations internationales pour, dans un second temps, mettre en évidence ses traits les plus caractéristiques à la lumière du fonctionnement des mécanismes de plainte existants.

ABSTRACT

International organizations can have adverse impacts on third parties in many situations. These impacts may be related to a breach of the internal rules of these organizations, whether there is a concomitant breach of rules of international law

* Chargée de recherche au CNRS, Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC), UMR 7318 CNRS / Aix-Marseille Université. La recherche présentée ici a été en partie financée par le Conseil européen de la recherche dans le cadre du 7^e Programme Cadre de l'Union européenne (FP/2007-2013) / ERC Grant Agreement n° 312514.

stricto sensu or not. What of the invocability and opposability of this “internal law” when it provides for behavior standards that international organizations intend to comply with? For lack of a direct legal connection between international organizations and affected people, and/or because of the play of immunities, and/or for lack of appropriate *fora* that would allow affected people to put forward their grievance, the international responsibility of international organizations cannot be triggered. In such situations, turning to the broader concept of a “legal accountability” can actually prove to be interesting. This paper intends firstly to outline the notion of legal accountability and the pertinence of it with respect to the expansion of international organizations’ activities, so as to secondly underline its most remarkable features in the light of the functioning terms of existing grievance mechanisms.

Le sujet proposé pose en filigrane la question suivante : une logique d’*accountability* serait-elle plus adaptée qu’une logique de responsabilité dans le cas des organisations internationales ? On voudra bien me pardonner de ne pas répondre à cette question dans la présente contribution et ce, au moins pour trois raisons. La première est que la notion d’*accountability* rapportée aux organisations internationales pose des questions aussi nombreuses et nouvelles que celle de la responsabilité de ces organisations. La deuxième est que, selon moi, ces deux logiques ne doivent pas être renvoyées dos à dos sur la base de leurs mérites et défauts réels ou supposés — pour ne pas dire fantasmés —, ou à coup d’arguments sur leur effectivité comparée, en particulier du point de vue de leur contribution à une « meilleure gouvernance internationale ». Les rares exemples existant de mécanismes d’*accountability* juridique pour les organisations internationales montrent que leur logique est différente de celle des mécanismes de responsabilité juridique, et qu’ils n’ont pas vocation à remplir les mêmes fonctions (1). La troisième est que la responsabilité est elle-même une forme d’*accountability*, la plus juridique, ainsi qu’il sera expliqué plus loin.

Dès lors, mon propos ne portera pas tant sur la question de savoir si la responsabilité des organisations internationales telle qu’envisagée par la Commission du droit international (CDI) est plus ou moins adaptée aux organisations internationales que le recours à des mécanismes d’*accountability*, que sur celle de l’intérêt que peut revêtir le recours à des mécanismes d’*accountability* juridique là où finit le champ de la responsabilité telle qu’esquissée par la CDI. En effet, ce régime de responsabilité internationale des organisations internationales ne répond pas à certaines questions. *Quid* de l’opposabilité du droit interne de l’organisation internationale lorsque son caractère obligatoire est malaisé à établir ? *Quid* des personnes privées directement affectées par les activités des organisations internationales lorsque ces personnes privées allèguent d’une violation du droit interne à l’organisation ? *Quid* des méca-

(1) V. *infra*; également, V. RICHARD, « L’*accountability* comme alternative à la responsabilité ? Réflexions en droit international de l’environnement », in E. VERGES (dir.), *Droit, sciences et techniques, quelles responsabilités ?*, Paris, LexisNexis, 2011, pp. 523-541.

nismes permettant de demander aux organisations internationales de rendre des comptes ?

Dans le processus d'élaboration du projet de la CDI, il est apparu que la question de la nature juridique des règles internes des organisations internationales ne faisait pas consensus. Pour certains, s'agissant d'actes adoptés par un sujet de droit international en application d'un instrument constitutif s'inscrivant dans le droit international positif, les actes internes à l'organisation devaient être considérés comme faisant partie du *corpus* juridique international (2) ; cette affirmation est toutefois restreinte aux relations entre l'organisation et ses États membres ou entre l'organisation et ses agents, laissant de côté la question des tiers. Pour d'autres, les actes internes à une organisation internationale ont avant tout un caractère interne au sujet de droit international (3). Si l'on ajoute à ces divergences la difficulté de dégager une pratique dans un contexte d'extrême hétérogénéité des organisations internationales, il n'est pas surprenant que le droit interne à l'organisation ne soit envisagé par le projet de la CDI que de façon circonscrite (4). Son article 2, b), précise que « L'expression « règles de l'organisation » s'entend notamment des actes constitutifs, des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation internationale adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation » (5). À moins que la *lex specialis* de l'organisation internationale n'en dispose autrement (article 64 du projet), une violation des règles de l'organisation ne peut être constitutive d'un fait internationalement illicite que dans la mesure où « les règles de l'organisation font partie du droit international » ; qui plus est, « si les règles de l'organisation peuvent avoir une incidence sur les obligations internationales pour ce qui est des relations entre une organisation et ses membres, elles ne peuvent avoir un effet analogue à l'égard des non-membres » (6).

Pourtant, les hypothèses sont nombreuses dans lesquelles les activités des organisations internationales peuvent avoir un impact négatif sur des personnes tierces, impact potentiellement lié à une méconnaissance des règles de ces organisations, avec ou sans méconnaissance concomitante d'une règle de droit international *stricto sensu*. On pense, en plus des conséquences des interventions humanitaires, des opérations de maintien de la paix ou de l'administration provisoire de territoires dans des situations post-conflit, à toutes les activités qui soutiennent et permettent d'une manière ou d'une autre des

(2) CDI, Troisième rapport sur la responsabilité des organisations internationales, présenté par M. Giorgio Gaja, Rapporteur spécial, Doc. A/CN.4/553, 13 mai 2005, § 18.

(3) *Ibid.*, § 19.

(4) À ce sujet, v. en particulier Ch. AHLBORN, « The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility », *International Organizations Law Review*, 2011, vol. 8, n° 2, pp. 397-482.

(5) CDI, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, vol. II (2).

(6) *Ibid.*, commentaire de l'article 5, point 3.

projets de développement, qu'ils soient économiques, sociaux, sanitaires, culturels, environnementaux etc. (7). Se pose naturellement la question de l'invocabilité et de l'opposabilité du « droit à consommation interne » (8) des organisations internationales lorsque celui-ci prévoit des standards de comportement que doit adopter l'organisation dans l'octroi de son appui. Cette question a d'importants prolongements en termes de légitimité des organisations internationales et conduit assez logiquement à une interrogation complémentaire, celle de la justiciabilité sous l'angle des voies de recours.

En l'absence de lien juridique direct entre les organisations internationales et les personnes affectées, et/ou de par le jeu des immunités et/ou fautes, dans l'immense majorité des cas, de *fora* adaptés permettant aux personnes affectées de faire valoir leurs griefs, la responsabilité juridique des organisations internationales ne peut être déclenchée et mise en œuvre. C'est dans ce type de situation que le recours à la notion plus large d'*accountability* juridique revêt un réel intérêt (9). On s'attachera dans un premier temps à dessiner les contours de la notion d'*accountability* juridique et de sa pertinence au regard de l'expansion des activités des organisations internationales pour, dans un second temps, mettre en évidence ses traits les plus caractéristiques à la lumière du fonctionnement des mécanismes de plainte existants.

I. — LINÉAMENTS : LA NOTION D'*ACCOUNTABILITY* JURIDIQUE APPLIQUÉE AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La notion d'*accountability* renvoie à l'idée de devoir rendre des comptes. Le mot est abondamment employé dans la littérature anglophone, en particulier

(7) V., par exemple, A. REINISCH, «Securing the Accountability of International Organizations», *Global Governance*, 2001, vol. 7, pp. 131-149; L. CLARKE, «Responsibility of International Organizations under International Law for the Acts of Global Health Public-Private Partnerships», *Chicago Journal of International Law*, 2011, pp. 55-85; J. GORDON, «Accountability and Global Governance: The Case of Iraq», *Ethics & International Affairs*, 2006, vol. 20, n° 1, pp. 79-98; M. ZWANENBURG, «UN Peace Operations Between Independence and Accountability», *International Organizations Law Review*, 2008, vol. 5, pp. 23-47.

(8) S. LAGHMANI, «Droit international et droits internes : vers un renouveau du *jus gentium* ?», in R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Droit international et droits internes. Développements récents*, Paris, Pedone, 1999, p. 34.

(9) Cette contribution ne portera pas sur le cas, très spécifique, de l'Union européenne et du Médiateur européen, ni sur les situations contractuelles ou pré-contractuelles (procédures d'attribution de marché par exemple), ni sur les cas dans lesquels le comportement individuel d'un employé de l'organisation est mis en cause (corruption, matière criminelle, etc.). Pour cette dernière hypothèse, on peut signaler que le Haut-Commissariat aux Réfugiés a mis en place en 1994 un mécanisme d'inspection (la *Investigation Section* rattachée au *Inspector General's Office*-IGO) qui étudie les plaintes de personnes affectées par un comportement d'un employé du HCR contraire aux règles s'imposant au personnel de l'organisation. Par ricochet, ce contrôle peut amener l'IGO à signaler des brèches existant dans les politiques, procédures et pratiques du HCR : v. sur le site du HCR, <http://www.unher.org/pages/49f0619f6.html>, consulté le 19 janvier 2013.

en science politique, comme « *a general term for any mechanism that makes powerful institutions responsive to their particular publics* » (10). Ce concept flou est assez communément entendu dans un sens un peu plus restrictif. Il a ainsi pu être défini comme une relation entre un acteur et un forum, dans laquelle l'acteur a une obligation d'expliquer et de justifier sa conduite, le forum peut poser des questions et adopter un jugement, et l'acteur peut avoir à en supporter les conséquences (11). La mise en œuvre de l'*accountability* exige alors que soient réunis au moins trois éléments :

- un ensemble de standards au regard duquel une entité doit rendre des comptes ;
- un mécanisme capable de mettre en relation, d'une part, l'entité *accountable* (comptable de ses actions) et, d'autre part, ceux qui sont éligibles à demander des comptes (*account-holders*) et ;
- la capacité du mécanisme à « sanctionner » le non-respect des standards pertinents par l'entité *accountable* (12).

Même ainsi précisée, la notion d'*accountability* peut être plaquée sur une étourdissante variété de situations, tant la palette des standards (moraux, sociaux, économiques, juridiques, etc.) et celle des mécanismes d'*accountability* sont susceptibles d'être larges (13) ; plusieurs registres d'*accountability* peuvent, en outre, être mobilisés par une seule et même situation.

Le type d'*accountability* semble dépendre au premier chef de la nature du rapport existant entre l'entité qui doit rendre des comptes et ceux qui sont éligibles à en demander. L'*accountability* est alors dite juridique quand existe entre eux une relation juridique. Sous l'angle du droit, l'*accountability* juridique renvoie d'abord à la responsabilité *stricto sensu*, où les standards pertinents sont les règles de droit obligatoire, la relation entre l'entité *accountable* et celui qui est éligible à demander des comptes est de nature

(10) R. MULGAN, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003, cité in M. BOVENS, « Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework », *European Law Journal*, 2007, vol. 13, p. 449.

(11) M. BOVENS, *op. cit.*, p. 450 ; A. SCHEDLER, « Conceptualizing Accountability », in A. SCHEDLER, L. DIAMOND, M.F. PLATTNER eds, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, p. 17.

(12) R.W. GRANT et R.O. KEOHANE, « Accountability and Abuses of Power in World Politics », *American Political Science Review*, 2005, vol. 99, pp. 29-30.

(13) V., par exemple, R.B. STEWART, « Accountability, Participation, and the Problem of Disregard in Global Regulatory Governance », Draft Paper for the IILJ International Legal Theory Colloquium, Spring 2008, pp. 15-17, disponible depuis <http://iilj.org/courses/documents/2008Colloquium.Session4.Stewart.pdf>, au 19 janvier 2013, qui distingue cinq types d'*accountability* (électorale, hiérarchique, de supervision, fiscale, juridique) reposant sur deux types de relations entre l'entité *accountable* et ceux qui peuvent demander des comptes (la délégation ou le transfert d'autorité pour les quatre premiers types d'*accountability*, et la relation juridique pour le dernier) ; également, R.W. GRANT et R.O. KEOHANE, *op. cit.*, pp. 35-37, qui distinguent quant à eux sept types d'*accountability* (électorale, hiérarchique, de supervision, fiscale, juridique, de marché, par les pairs, réputationnelle).

juridique et délimitée par le droit, et les conséquences sont une forme ou une autre de réparation prévue par le droit. Cependant, il est tout à fait possible de considérer que le caractère juridique de l'*accountability* peut non seulement découler de la nature de la relation entre l'entité *accountable* et les *account-holders*, mais aussi de la nature même des standards à l'aune desquels le comportement d'une entité est évalué. Si l'on embrasse cette acception, au-delà de la responsabilité juridique internationale, une *accountability* juridique internationale renvoie plus largement à des situations dans lesquelles un acteur international doit justifier de ses actions au regard de standards juridiques internationaux. « *International legal accountability, then, involves the legal justification of an international actor's performance vis-à-vis others, the assessment or judgment of that performance against international legal standards, and the possible imposition of consequences if the actor fails to live up to applicable legal standards* » (14).

L'un des points de départ d'une approche sous l'angle de l'*accountability* juridique — et ce sera le mien ici — est d'admettre que des standards de comportement pertinents peuvent ne pas toujours être inscrits dans la sphère du droit international obligatoire. Cette approche jette une lumière particulière sur la question de l'opposabilité des règles internes des organisations internationales, dans les hypothèses où il est difficile, voire impossible, de déduire des actes constitutifs de l'organisation le caractère obligatoire de tel ou tel instrument de droit interne à l'organisation, ou encore lorsque le contenu de la règle interne ne peut être rattaché aisément à une obligation de droit international qui s'imposerait à l'organisation.

C'est désormais un lieu commun de dire que l'extension des domaines d'activité des organisations internationales s'accompagne de profusion normative. Cette profusion suscite de nombreuses interrogations sur la façon dont se bâtit en réalité, au-delà du canon des sources de l'article 38, § 1, du Statut de la Cour internationale de Justice, le droit international dans le contexte de la « gouvernance globale ». La gamme des instruments internationaux à prétention normative n'a jamais été aussi étendue, tandis que se posent les questions de la nature juridique de ces instruments, de leur caractère juridiquement obligatoire et de leurs effets contraignants (au-delà du *juridiquement* contraignant) (15). La question est d'autant plus importante que les organisations internationales (16) constituent souvent des enceintes de création de droit réflexif, c'est-à-dire que les normes élaborées sont en évo-

(14) J. BRUNNÉE, « International Legal Accountability through the Lens of the Law of State Responsibility », *Netherlands Yearbook of International Law*, 2005, vol. XXXVI, p. 24 (termes soulignés dans l'original).

(15) Sur ce dernier point, v. en particulier D. SHELTON (ed.), *Commitment and Compliance. The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2000.

(16) Ainsi que de très nombreuses institutions internationales créées par traité n'ayant pas la personnalité juridique internationale.

lution constante et ajustées au fil de l'eau. Aux règles de droit international obligatoire classique (droit primaire des actes constitutifs) s'ajoute une deuxième strate de normes moins classiques, dont la contribution au droit réside souvent autant dans le contenu de ces normes de droit secondaire que dans les procédures d'interprétation ou de contrôle qui accompagnent tant leur mise en œuvre que celle des normes primaires (17). Il y a là à l'évidence un dépassement de la logique traditionnelle du droit international (prescription sanctionnée) vers une logique de gestion et d'ajustement des réactions aux problèmes perçus comme globaux (logique managériale). Le socle du droit international positif sert d'appui à des productions qui sont porteuses, sinon de règles de droit obligatoire, du moins de normativité.

De cette profusion-confusion normative, certains observent l'émergence d'un *Global Administrative Law* (GAL). Cette approche part de l'idée que de nombreuses institutions internationales — pas nécessairement intergouvernementales — assurent des fonctions de type administratif. Par cela, il faut entendre que si l'on porte le regard au-delà de la production de droit international selon les sources, les procédures et les acteurs traditionnels — sur une production que certains qualifient d'élaboration informelle du droit international (*informal international lawmaking* (18)) —, « *in aggregate [international institutions] regulate and manage vast sectors of economic and social life through specific decisions and rulemaking* » (19). Sur la base de cette constatation, le projet GAL postule que le droit administratif global comprendrait les mécanismes, les principes, les pratiques et les conceptions sociales sous-jacentes qui promeuvent ou encore affectent le fait que les entités administratives globales doivent rendre des comptes, en particulier en garantissant qu'ils se conforment à des standards appropriés/suffisants de transparence, de participation, de décision motivée et de légalité, et en permettant un exa-

(17) Le phénomène est évident lorsqu'on porte le regard sur le travail des institutions mises en place par les traités-cadres environnementaux, en particulier sur les décisions des conférences des Parties et les procédures de non-respect, qui font largement appel à la technique du *learning by doing* pour préciser progressivement le contenu et la portée des obligations des États: v. à ce sujet J. BRUNNÉE, « COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements », *Leiden Journal of International Law*, 2002, vol. 15, pp. 1-52; R.R. CHURCHILL et G. ULFSTEIN, « Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-noticed Phenomenon in International Law », *A.J.I.L.*, 2000, n° 4, pp. 623-659. On peut également penser, dans la sphère des droits humains, au rôle non négligeable pour le développement du droit joué par le Conseil des droits de l'homme dans l'examen périodique ou les procédures spéciales, ou encore par les Observations générales des différents comités chargés de surveiller l'application d'un certain nombre de traités (droits civils et politiques; droit économiques, sociaux et culturels; élimination de la discrimination raciale, droits de l'enfant, etc.).

(18) Sur le projet *Informal International Lawmaking* (IN-LAW), v. J. PAUWELYN, « Informal International Lawmaking: Mapping the Action and Testing Concepts of Accountability and Effectiveness », Project framing paper, février 2011, <http://tinyurl.com/any54x8>, consulté le 19 janvier 2013; R.A. WESSEL, « Informal International Law-Making as a New Form of World Legislation ? », *International Organizations Law Review*, 2008, vol. 8, pp. 253-265.

(19) B. KINGSBURY, N. KRISCH, R.B. STEWART, « The Emergence of Global Administrative Law », *Law & Contemporary Problems*, 2005, vol. 68, p. 17.

men effectif des règles et des décisions qu'elles adoptent (20). À l'évidence, ce point de départ est prescriptif en ce que le droit administratif global qui émerge[rait] dans les institutions internationales est explicitement envisagé sous l'angle de critères de « bonne gouvernance » (21). Bien que basé au départ principalement sur une *accountability* juridique de type interne (22), une approche de GAL permet de mettre en lumière le décalage existant entre la prolifération des sites de gouvernance et des modes de fabrication de la norme, et la rareté des mécanismes de responsabilisation (23).

Dans le même sens, l'extrême diversité des activités des organisations internationales et des questions soulevées par la nature juridique / le caractère obligatoire de leurs règles internes avait conduit l'*International Law Association* (ILA), dans son rapport final de 2004 sur le thème « *Accountability of International Organizations* », à adopter une conception large de l'*accountability*. Celle-ci se construit en trois strates.

La première, plus particulièrement en rapport avec le GAL, s'intéresse à l'*accountability* prise dans le sens de la soumission des organisations internationales à des formes de surveillance et de suivi, sans référence aux questions de responsabilité (*responsibility* et *liability*) qui pourraient s'ensuivre. Il s'agit d'amener l'organisation internationale à accepter que soit examinée sa pratique, tant en interne (l'organisation doit offrir des garanties que son fonctionnement respecte des principes de bonne gouvernance) qu'en externe (rendre des comptes aux tiers). La définition de cette strate a conduit l'ILA à décliner une série de règles et pratiques de bonne gouvernance, les « *recommended rules and practices (RRPs)* », un seuil de standards de comportement s'appliquant à toutes les organisations qui permet d'envisager un cadre commun à leur *accountability*. Les RRP's comprennent le principe de bonne gouvernance (qui inclut lui-même la transparence à la fois des processus décisionnels et de la mise en œuvre, la participation dans les processus décisionnels, l'accès à l'information, le bon fonctionnement de la fonction publique internationale, la gestion financière raisonnable, le *reporting* et l'évaluation), le principe de bonne foi, les principes de constitutionalité et d'équilibre institutionnel, le

(20) « [...] *The mechanisms, principles, practices, and supporting social understandings that promote or otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision, and legality, and by providing effective review of the rules and decisions they make* »: *ibid.*

(21) V. N. KRISCH et B. KINGSBURY, « Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order », *E.J.I.L.*, 2006, vol. 17, n° 1, pp. 1-13; B. KINGSBURY et L. CASINI, « Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law », *International Organizations Law Review*, 2009, vol. 63, n° 2, pp. 319-354.

(22) V. le paragraphe suivant.

(23) Pour un éclairage sur la naissance et les concepts fondateurs du GAL: J. D'ASPREMONT, « Droit administratif global et droit international », in C. BORIES (ed.), *Un droit administratif global ?*, Paris, Pedone, 2012, version pré-édition disponible depuis <http://ssrn.com/abstract=2004699>, au 19 janvier 2013; L. HENNEBEL, « Le droit administratif global », in B. FRYDMAN et G. LEWKOWICZ (dir.), *Théories du droit global* (à paraître), disponible depuis <http://ssrn.com/abstract=2189312>, au 19 janvier 2013.

principe de supervision et contrôle, le principe de la motivation des décisions et activités spécifiques, le principe de la régularité procédurale, les principes d'objectivité et d'impartialité et le principe de *due diligence* (24).

La deuxième strate envisage la *liability* des organisations internationales. De manière générale, la facette *liability* de la responsabilité renvoie à l'idée selon laquelle une entité doit juridiquement répondre d'un dommage, que ce dommage soit dû à une violation du droit ou pas, voire dans ces situations prévues par le droit où le fait que les actes ou omissions de l'entité sont véritablement à l'origine du dommage n'importe pas car le titulaire de l'obligation de réparer est pré-désigné. La *liability* renvoie donc à la notion de responsabilité sans faute tout en constituant un concept plus large. L'ILA retient cependant une *liability* en forme de responsabilité sans faute uniquement : les organisations internationales pourraient être tenues de réparer des dommages significatifs résultant de leurs actes et omissions qui ne constituent pas une violation du droit international et/ou de leur droit institutionnel (25). Il est à noter que s'agissant des tiers (en dehors des États tiers), le projet de l'ILA confie aux juridictions internes du pays de nationalité de ces tiers le soin de décider des conséquences de la *liability* de l'organisation.

Enfin, l'ILA traite — c'est la troisième strate — de la *responsibility* des organisations internationales. Selon la définition de l'ILA, il y a *responsibility* lorsque des actes et omissions sont imputables à une organisation internationale et constituent une violation du droit international et / ou de son droit institutionnel (26).

En l'absence de standards de comportement communs et de voie de recours générale appropriée (27), l'*accountability* juridique des organisations inter-

(24) ILA, *Accountability of International Organisations*, Final Report, Berlin Conference (2004), pp. 6-17, disponible depuis <http://tinyurl.com/ba3h78r>, au 19 janvier 2013. Sur la conception de l'*accountability* retenue par l'ILA, v. I.F. DEKKER, «Making Sense of Accountability in International Institutional Law. An Analysis of the Final Report of the ILA Committee on Accountability of International Organizations from a Conceptual Legal Perspective», *Netherlands Yearbook of International Law*, 2005, vol. XXXVI, pp. 83-118 ; E. DE WET, «Holding International Institutions Accountable: The Complementary Role of Non-judicial Oversight Mechanisms and Judicial Review», *German Law Journal*, 2008, vol. 9, spéc. pp. 1990-1992.

(25) ILA, *op. cit.*, pp. 18-25.

(26) *Ibid.*, pp. 26-36.

(27) La Cour Permanente d'Arbitrage offre la possibilité de recourir à son Règlement facultatif d'arbitrage pour régler les litiges entre une « organisation internationale et une partie qui n'est ni un État ni une organisation internationale [qui] sont convenues par écrit que les litiges qui pourraient surgir ou qui auraient surgi entre elles seront soumis à l'arbitrage conformément au Règlement facultatif d'arbitrage entre les organisations internationales et les parties privées » (article 1, § 1). Pour résoudre le différend, « le tribunal arbitral tient compte à la fois des règles de l'organisation en question, du droit applicable à l'accord ou à la relation et, le cas échéant, des principes généraux applicables au droit des organisations internationales et des règles de droit international général » (article 33). Néanmoins, on conçoit mal comment des particuliers (ou une organisation non-gouvernementale représentant un intérêt plus général) affectés par une activité d'une organisation internationale menée en méconnaissance de son droit interne pourraient obtenir que l'organisation internationale consente par écrit à l'arbitrage et supporter les coûts d'une telle procédure. V. le Règlement facultatif de la CPA d'arbi-

nationales peut tout de même intervenir au cas par cas là où le droit de la responsabilité internationale n'opère pas. Cette solution a l'avantage du sur-mesure, et l'inconvénient que le mécanisme d'*accountability* mis en place ne permettra de demander à l'organisation de rendre des comptes que dans les limites qu'elle aura elle-même définies.

II. — FONCTIONNEMENT : CARACTÉRISTIQUES DE L'*ACCOUNTABILITY* JURIDIQUE PERMISE PAR LES MÉCANISMES DE PLAINTÉ EXISTANTS

À l'heure actuelle, la pratique suivie (28) dont on dispose en matière de mécanismes d'*accountability* juridique permettant aux personnes affectées par les activités d'une organisation internationale de demander des comptes au regard de ses règles est essentiellement celle des banques internationales de développement. Interpol, l'Organisation internationale de police criminelle (29), dispose certes d'un mécanisme indépendant, la Commission de Contrôle des Fichiers d'Interpol (CCF), qui peut vérifier à la requête de particuliers si les données les concernant ont été traitées conformément aux règles adoptées par l'organisation en matière de protection des données à caractère personnel (30). Cependant, pour d'évidentes raisons, les requêtes sont strictement confidentielles et la pratique de la CCF dans le traitement des requêtes reste par là même totalement opaque (31).

Restent alors les mécanismes de plainte permettant aux personnes affectées d'actionner l'*accountability* juridique des banques de développement :

— pour le groupe de la Banque mondiale, le Panel d'inspection créé en 1993 s'agissant des activités d'aide publique au développement de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et de l'Association internationale de développement (AID) (32), ainsi que le Conseiller-Médiateur en Observance (*Compliance-Advisor/Ombudsman-CAO*) créé en 1999 s'agissant des activités de la Société financière

trage entre les organisations internationales et une partie privée, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1996, disponible depuis http://www.pca-epa.org/showfile.asp?fil_id=292, au 19 janvier 2013.

(28) C'est-à-dire la pratique suffisamment observable de mécanismes de plainte créés sur une base permanente.

(29) La Constitution de cette organisation de coopération entre les services de police criminelle a été adoptée le 13 juin 1956. V. Statut et Règlement général de l'Organisation internationale de police criminelle — INTERPOL, disponible depuis <http://tinyurl.com/a38j4ta>, au 19 janvier 2013.

(30) V. B. SCHÖNDORF-HAUBOLD, «The Administration of Information in International Administrative Law — The Example of Interpol», *German Law Review*, 2008, vol. 9, spéc. pp. 1734 (standards applicables) et 1745-1747 (Commission).

(31) Règles de fonctionnement de la Commission de Contrôle des Fichiers d'Interpol, 31 octobre 2008, disponibles à <http://tinyurl.com/ardew7c>, au 19 janvier 2013.

(32) Res. BIRD 93-10 et Res. AID 93-6, 22 septembre 1993, disponibles depuis <http://tinyurl.com/79la72q>, au 19 janvier 2013.

internationale (SFI) et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) en soutien aux projets d'investissement privé dans le développement (33) ;

- pour la Banque asiatique de développement (ADB), l'*Accountability Mechanism* créé en 2003 et succédant à l'*Inspection Function* créée en 1995. L'*Accountability Mechanism* a été révisé en mai 2012 (34). Il est composé d'un *Special Project Facilitator* et d'un *Compliance Review Panel* ;
- pour la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), le Mécanisme de recours sur les projets (*Project Complaint Mechanism*) (35) qui a remplacé en 2010 le Mécanisme de recours indépendant institué en 2003 ;
- pour la Banque interaméricaine de développement (BID), le *Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación* (MICI) (36) qui a succédé en 2010 au *Mecanismo de Investigación Independiente* créé en 1994 ;
- pour la Banque africaine de développement (BAfD), le Mécanisme indépendant d'inspection créé en 2004 et modifié en 2010 (37), confié au Fichier d'experts et à l'Unité de vérification de la conformité et de médiation (CRMU pour *Compliance Review and Mediation Unit*).

L'étude de ces mécanismes montre que l'*accountability* des organisations internationales qu'ils permettent de mettre en œuvre est bien distincte de la responsabilité internationale.

Tout d'abord, leur création procède en grande partie de la volonté de renforcer la légitimité de ces institutions, dont les activités ont été (et sont toujours) très contestées, en particulier par les ONG (38). Les mécanismes de plainte n'ont, ensuite, en aucune façon pour but de mettre en cause la responsabilité juridique des banques de développement. D'une manière

(33) Les directives opérationnelles du CAO, dont la précédente version datait de 2007, ont été révisées tout récemment et ne sont pour l'heure disponibles qu'en anglais : CAO Operational Guidelines, mars 2013, disponibles à http://www.cao-ombudsman.org/howwework/documents/CAOOperationalGuidelines_2013.pdf, au 18 mai 2013.

(34) *Accountability Mechanism Policy 2012*, 24 mai 2012, disponible depuis <http://tinyurl.com/a3uswgs>, au 19 janvier 2013.

(35) *Project Complaint Mechanism : Rules of Procedure*, 16 mai 2009, disponibles depuis <http://www.ebrd.com/downloads/integrity/pemrules.pdf>, au 19 janvier 2013.

(36) *Política de constitución del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación*, 17 février 2010, disponible depuis <http://www.iadb.org/document.cfm?id=35075013>, au 19 janvier 2013.

(37) Règlement du MII, 16 juin 2010, et Res. B/BD/2010/10 — F/BD/2010/04 amendant la Res. B/BD/2004/9 — F/BD/2004/7 instituant le Mécanisme indépendant d'inspection, 16 juin 2010, disponibles depuis <http://tinyurl.com/bgy64pk>, au 19 janvier 2013.

(38) V., par exemple, J.A. FOX et L.D. BROWN (eds), *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, MIT Press. Pour un tableau d'ensemble des facteurs tant internes à la Banque mondiale qu'externes ayant présidé à la création du premier mécanisme de plainte du genre, le Panel d'inspection, v. particulièrement M. VAN PUTTEN, *Policing the Banks. Accountability Mechanisms for the Financial Sector*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2008, pp. 61-83.

générale, leur rôle est d'évaluer, à la requête des personnes affectées ou susceptibles d'être affectées par les activités de l'organisation, la conformité du comportement de cette dernière au regard de ses propres règles internes (portant par exemple sur la diffusion de l'information, sur les études d'impact environnemental et social, sur les droits des peuples autochtones, etc.). Ces politiques et procédures opérationnelles ne s'imposent pas aux États ou entreprises emprunteurs mais au personnel de l'organisation et définissent un standard de comportement dans le processus décisionnel relatif à l'octroi d'une assistance. Dans l'hypothèse où il est constaté que l'organisation a manqué à ses règles internes, il n'en découle aucune responsabilité juridique qui serait attribuable à l'organisation. Enfin, le mécanisme d'*accountability* vise à donner la possibilité d'adopter des mesures correctives afin de permettre au projet de développement de se poursuivre dans de meilleures conditions. L'objectif n'est donc pas de constater l'existence de faits internationalement illicites et d'engager une responsabilité internationale sur la base de la *lex specialis* de l'organisation (39).

L'un des traits les plus caractéristiques de l'*accountability* juridique des banques de développement est qu'elle est polarisée, non pas sur la violation d'une règle juridique mais sur le dommage, actuel ou potentiel (40). Il n'est dès lors guère étonnant qu'à l'exception du Panel d'inspection de la Banque mondiale (41), les autres mécanismes d'*accountability* soient couplés à une procédure « de résolution des problèmes » (*problem-solving*) :

— soit ils donnent les trois possibilités de demander une consultation/médiation en vue de résoudre les problèmes soulevés, ou de demander un contrôle de conformité, ou encore que soient menés une consultation/médiation et un contrôle de conformité. C'est le cas du *Project Complaint*

(39) Pour des études comparatives de ces mécanismes, v. R. E. BISSELL et S. NANWANI, « Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Developments and Challenges », *Manchester Journal of International Economic Law*, 2009, vol. 6, n° 1, pp. 2-55; D. D. BRADLOW, « Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions », *Georgetown Journal of International Law*, 2005, vol. 36, pp. 403-491. Pour des travaux récents sur le Panel d'inspection, v. les contributions de P. KLEIN, J. SPANOUDIS, A. LAGERWALL, G. DUSEPULCHRE et R. GELLERT dans le dossier de la *Revue belge de droit international* intitulé « Le Panel d'inspection de la Banque mondiale à l'âge de la maturité: quelques éléments d'évaluation », *R.B.D.I.*, 2010, vol. XLIII, n° 2, pp. 353 et s., ainsi que « Panel d'inspection », *La responsabilisation à la Banque mondiale, 15 bougies et toujours la flamme*, Washington DC, World Bank, 2009.

(40) Dans le même sens: E. DE WET, *op. cit.*, p. 1988. V. également la remarque de l'ILA selon laquelle « The diversity of forms of accountability clearly rules out, from the start, any requirement that only legal interests may trigger accountability »: ILA, *Report of the Sixty-eighth ILA Conference held at Taipei*, 1998, p. 603.

(41) Le Panel d'inspection est avant tout une instance de contrôle de conformité: Règlement du Panel, *op. cit.* V. également les Res. BIRD 93-10 et AID 93-6 précitées, la Clarification du 17 octobre 1996 et la Clarification du 20 avril 1999, disponibles depuis <http://tinyurl.com/79la72q>, au 19 janvier 2013.

Mechanism de la BERD (42) et du Mécanisme Indépendant d'Inspection de la BAfD (43) ;

- soit ils fonctionnent en deux temps, ne permettant d'accéder au contrôle de conformité qu'après l'échec d'une phase obligatoire de consultation/médiation. C'est le cas du MICI de la BID (44) et du CAO (SFI et AMGI) (45) ;
- soit, c'est le cas de l'*Accountability Mechanism* de l'ADB depuis la révision de mai 2012, les plaignants ont la faculté de choisir entre une consultation/médiation et un contrôle de conformité, ce qui inclut la possibilité de passer de la consultation à un contrôle de conformité (mais pas l'inverse) (46).

Qui plus est, s'agissant des procédures de consultation/médiation, la possibilité d'y accéder n'est pas nécessairement dépendante du fait que les plaignants allèguent une violation des règles de l'organisation. Dans le cadre des mécanismes de la BID (47) et de la BAfD (48), les demandes de médiation doivent spécifier en quoi le dommage actuel ou potentiel résulte d'un acte ou omission de l'organisation violant leurs politiques et procédures opérationnelles. Le CAO (49), l'*Accountability Mechanism* de l'ADB (50) et le *Project Complaint Mechanism* de la BERD (51) ne l'exigent pas pour ce qui concerne ce volet procédural : il suffit que les plaignants décrivent en quoi le projet de développement a généré ou est susceptible de générer pour eux des impacts négatifs importants.

S'agissant du « droit applicable » lorsque la plainte est traitée sous l'angle du contrôle de conformité, c'est-à-dire des standards à l'aune desquels le comportement de l'organisation est évalué, l'organisation a toute latitude pour en circonscrire le champ. Les instruments constitutifs des mécanismes de plainte sont précis sur les règles qui sont invocables à l'encontre des banques. Sont systématiquement exclues, par exemple, les requêtes portant sur les lignes de conduite en matière de passation des marchés. Ajoutons qu'il peut être

(42) *Project Complaint Mechanism: Rules of Procedure*, *op. cit.* Notez que les ONG ne sont éligibles à demander qu'un contrôle de conformité.

(43) Règlement du MII, *op. cit.*

(44) *Política de constitución del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación*, *op. cit.*

(45) CAO Operational Guidelines, *op. cit.*

(46) *Accountability Mechanism Policy 2012*, *op. cit.* Dans sa version précédente, l'*Accountability Mechanism* appartenait à la deuxième catégorie de mécanismes de plainte, qui conditionne l'accès au contrôle de conformité à la réalisation préalable d'une consultation/médiation : v. ADB, *Review of the Inspection Function: Establishment of a New ADB Accountability Mechanism*, 8 mai 2003, §§ 38-42, disponible depuis <http://tinyurl.com/am6ps3l>, au 19 janvier 2013.

(47) *Política de constitución del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación*, *op. cit.*, § 40, f).

(48) Règlement du Mécanisme Indépendant d'Inspection, *op. cit.*, § 5, c) et d).

(49) CAO Operational Guidelines, *op. cit.*, § 2.1.2.

(50) *Accountability Mechanism Policy 2012*, *op. cit.*, § 141. Il s'agit là encore d'un changement par rapport à la version précédente du mécanisme.

(51) *Project Complaint Mechanism: Rules of Procedure*, *op. cit.*, § 10, e), *a contrario*.

difficile pour les personnes affectées de distinguer les actes et omissions qui peuvent être reprochés aux banques des actes qui échappent à leur *accountability*, car une partie des garanties sociales, environnementales ou encore d'information qui doivent être fournies repose sur les politiques et réglementations du seul pays emprunteur (52).

Tout cela ne signifie pas pour autant que les politiques et procédures opérationnelles ignorent ou sont moins exigeantes que le droit international positif. À titre d'illustration, la Politique opérationnelle 4.01 sur les études d'impact environnemental de la Banque mondiale, invocable devant le Panel d'inspection, précise que les évaluations environnementales — qui sont à la charge de l'État emprunteur — doivent tenir compte

«[...] de sa législation nationale et de ses capacités institutionnelles en matière d'environnement et de société, ainsi que des obligations incombant au pays en rapport avec les activités du projet, en vertu des traités et accords internationaux sur l'environnement pertinents. La Banque ne finance pas des activités de projet qui iraient à l'encontre des obligations du pays telles qu'identifiées durant l'ÉE» (53).

En outre, cette politique opérationnelle sur les évaluations environnementales a inspiré les règles adoptées en la matière par de nombreux États et organisations internationales, là où le juge international estime que le droit international ne précise ni le contenu ni la portée de ce principe coutumier et qu'il revient à chaque État, dans son droit interne, d'en déterminer la teneur (54). Il faut signaler encore que l'existence des mécanismes de plainte est susceptible d'avoir un impact non négligeable sur le contenu des règles internes aux banques de développement et sur leur évolution (55). On rejoint là le phénomène de droit réflexif évoqué plus haut.

Enfin, en cas de constatation d'une violation grave des instruments invocables, la décision n'entraîne aucune conséquence juridique pour l'organisation et la constatation d'un manquement n'ouvre pas droit à réparation au profit des requérants.

La plupart des mécanismes d'*accountability* n'ont que le pouvoir de constater des violations et ne peuvent décider des suites à donner concrètement pour remédier aux violations graves relevées : seuls les organes directeurs de

(52) V. L. UDALL, «Statement of Lori Udall regarding the World Bank Inspection Panel — Update and Recommendations for Reform in the Context of the Fifteenth Replenishment of the International Development Association before the Committee on Financial Services», US House of Representatives, 18 juin 2008, p. 17, copie au format.pdf consultable sur demande.

(53) PO 4.01 et PB 4.01 «Environmental Assessments», dernière version de janvier 1999.

(54) CIJ, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (Argentine / Uruguay), 20 avril 2010, *Rec. CIJ*, 2010, §§ 204-205.

(55) D.D. BRADLOW et A. NAUDÉ FOURIE, «The Evolution of Operational Policies and Procedures at International Financial Institutions: Normative Significance and Enforcement Potential», Draft Report for the International Law Association, Study Group: Responsibility of International Organisations, 6 avril 2011, disponible depuis <http://ssrn.com/abstract=1858897>, au 19 janvier 2013.

l'organisation ont le pouvoir de décider des mesures correctives à adopter, de suspendre temporairement son assistance, voire de se retirer du projet incriminé. C'est le cas du Panel d'inspection (56), du CAO (57) et du MII de la Banque africaine (58). Le MICI de la Banque interaméricaine peut proposer des mesures correctives mais la décision finale est à la discrétion du *Board* (59). Les mêmes limites étaient imposées au *Compliance Review Panel* de la Banque asiatique dans sa version de 2003 (60). Désormais, ce n'est plus le CRP mais le *Management* de l'ADB qui propose des mesures correctives lorsque le contrôle de conformité conclut à la violation des règles invocables, propositions que le CRP peut commenter (61). Quant au *Project Complaint Mechanism* de la BERD, il a le pouvoir de faire des recommandations qui sont formellement endossées par le *Board* ou le Président (62).

En outre, dans l'éventualité où des mesures correctives seraient appliquées, les mécanismes d'*accountability* ne disposent pas tous d'un réel pouvoir de suivi. Le *Project Complaint Mechanism* de la BERD est chargé de suivre la mise en œuvre de ses recommandations (63). La CRMU de la Banque africaine « ou toute personne chargée de cette tâche, assure le suivi de la mise en œuvre des solutions convenues dans le cadre d'un exercice de résolution de problèmes, ou des modifications correctives apportées aux politiques et procédures pertinentes du Groupe de la Banque ou à l'exécution du projet concerné financé » par la Banque (64). Le *Compliance Review Panel* de la Banque asiatique est chargé du suivi de la mise en œuvre des mesures correctives approuvées par le *Board* (65). Le MICI de la Banque interaméricaine n'a compétence pour effectuer le suivi de la mise en œuvre de mesures correctives que sur requête en ce sens du *Board* (66). Le CAO a quant à lui la possibilité de garder « ouvert le dossier de contrôle et [de suivre] la situation, jusqu'à ce que le CAO soit convaincu, devant les mesures prises par la SFI/MIGA, que celles-ci se remettront à respecter les directives » (67). En ce qui concerne le Panel d'inspection, les textes ne lui donnent aucune compétence de suivi ; cependant, en quelques occasions le *Board* l'a chargé d'en effectuer et le Panel, en dehors de toute mission de recherche de faits nouveaux,

(56) Article 56 de son Règlement, *op. cit.*

(57) Directives opérationnelles du CAO, *op. cit.*, p. 25.

(58) Article 25 de la Res. B/BD/2010/10 — F/BD/2010/04, *op. cit.*

(59) *Política de constitución del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación, op. cit.*, §§ 64 et 71.

(60) *Review of the Inspection Function: Establishment of a New ADB Accountability Mechanism, op. cit.*, §§ 127-128.

(61) *Accountability Mechanism Policy 2012, op. cit.*, § 190.

(62) *Project Complaint Mechanism: Rules of Procedure, op. cit.*, § 43.

(63) *Ibid.*, § 44.

(64) Res. B/BD/2010/10 — F/BD/2010/04, *op. cit.*, article 29.

(65) *Accountability Mechanism Policy 2012, op. cit.*, §§ 191-194.

(66) *Política de constitución del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación, op. cit.*, § 72.

(67) Directives opérationnelles, *op. cit.* p. 26.

tente de recontacter les requérants pour discuter des suites de l'enquête et du rapport final (68).

*

Le recours à des mécanismes d'*accountability* tels qu'envisagés dans cette contribution paraît-il adapté aux organisations internationales ? Il est difficile de donner une réponse générale à cette question sur la seule base des mécanismes existants, qui sont très spécifiques à une catégorie d'acteurs internationaux. Comme en ce qui concerne la responsabilité, il n'est pas possible d'envisager un mécanisme à « taille unique ». La sélection des règles de l'organisation susceptibles de faire l'objet d'une requête comme celle des conditions d'éligibilité à demander des comptes seront en tout état de cause soigneusement pesées par chaque organisation internationale et effectuées au cas par cas.

De tels mécanismes d'*accountability* juridique répondent cependant à de réels besoins compte tenu de l'impact de l'extension des domaines d'activité et du déficit des voies de recours, juridictionnelles ou non. Ils bénéficient également à l'organisation internationale, principalement en termes de légitimité mais également d'efficacité et d'apprentissage. L'*accountability* juridique internationale reposant sur des linéaments plus larges que ceux de la responsabilité internationale, les deux notions ne sont pas interchangeables. Le recours à des mécanismes d'*accountability* juridique permet d'aménager des *fora* de dialogue et d'évaluation. Il contribue aussi à la perception d'une justice à l'échelle internationale en amenant les organisations internationales à se confronter aux conséquences dommageables de certaines de leurs décisions (69), c'est-à-dire, à se responsabiliser.

(68) Panel d'inspection, *La responsabilisation à la Banque mondiale [...]*, *op. cit.*, spéc. pp. 44-45 et 57-58. Notez que le suivi sur requête du *Board* est l'une des pistes d'amélioration à l'étude dans la révision en cours du Règlement du Panel : « Update of the Panel Operating Procedures », disponible depuis <http://tinyurl.com/6saahwb>, au 19 janvier 2013.

(69) « *All of these accountability mechanisms [...] deal with the resulting problem of decisional externalities — which in many cases creates problems of disregard — by giving entitlements or authority to those affected to protect their interest by imposing sanctions or by obtaining other remedies for deficient performance and thereby providing incentives for power holders to give those interests greater regard* » : R. B. STEWART, « Accountability, Participation, and the Problem of Disregard in Global Regulatory Governance », *op. cit.*, pp. 16-17.