



HAL
open science

Les organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces

Antoine Jamet

► **To cite this version:**

Antoine Jamet. Les organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces. Droit. Université Paris-Saclay, 2024. Français. NNT : 2024UPASH002 . tel-04650613

HAL Id: tel-04650613

<https://theses.hal.science/tel-04650613v1>

Submitted on 16 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces

The control of international organisations by organs opened to third private parties

Thèse de doctorat de l'université Paris-Saclay

École doctorale n°630, Droit, Economie, Management (DEM)

Spécialité de doctorat : Droit

Graduate School : Droit. Référent : Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

Thèse préparée dans le Centre de Recherche Versailles Saint-Quentin Institutions Publiques

(Université Paris-Saclay, UVSQ),

sous la direction de **Patrick JACOB**, Professeur des universités

Thèse soutenue à Guyancourt, le 12 janvier 2024, par

Antoine JAMET

Composition du Jury

Membres du jury avec voix délibérative

Evelyne LAGRANGE

Professeure des universités,

Université Paris 1

Panthéon-Sorbonne

Présidente

Pierre BODEAU-LIVINEC

Professeur des universités,

Université Paris Ouest Nanterre

La Défense

Rapporteur et Examineur

Jean D'ASPREMONT

Professeur,

Sciences Po Paris

Rapporteur et Examineur

Nicola BONUCCI

Avocat

Examineur

Géraldine GIRAUDEAU

Professeure des universités,

Université Versailles-Saint-Quentin-

en-Yvelines

Examinatrice

Titre : Les organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces

Mots clés : personnes privées tierces, organisations internationales, responsabilité internationale, accountability, contrôle

Résumé : L'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces s'inscrit dans une complexification de l'espace public international. Celle-ci est marquée par un renouvellement de l'exigence de légitimité des organisations internationales, qui se voient confrontées à la nécessité de se montrer responsables, tant vis-à-vis de leurs États membres que vis-à-vis des individus et populations concernées par l'accomplissement de leurs fonctions. Il en découle l'émergence d'un nouveau rapport de responsabilité pertinent dans l'ordre juridique international entre organisations et personnes privées tierces, formalisé à travers la création des organes de contrôle.

La formalisation de ce nouveau rapport de responsabilité entraîne une complexification de l'espace institutionnel international. Avec l'indépendance et l'impartialité des organes de contrôle, les organisations internationales affirment leur autonomie dans le cadre de leurs relations avec les sujets de droit internes des États que sont les personnes privées tierces. Mais les organes de contrôle expriment également le renforcement du contrôle des États membres sur les organisations internationales à travers les organes exécutifs où ils sont représentés, auxquels les organes de contrôle adressent leurs déterminations.

Cette ambiguïté de la finalité de l'ouverture du contrôle des organisations aux personnes privées tierces se retrouve dans le régime de responsabilité mis en œuvre, en particulier dans les normes secondaires de mise en œuvre de la responsabilité interne des organisations. Quant aux normes primaires encadrant l'accomplissement de la fonction des organisations mises en œuvre par les organes de contrôle, elle ne clarifient pas réellement la question de l'origine des obligations pèsent sur les organisations en tant que sujets de droit international.

Mais c'est surtout au stade de la réparation que cette ambiguïté est rendue la plus apparente. La pratique des organes de contrôle montrant que l'ouverture du contrôle aux personnes privées tierces est au final plus tournée vers la réparation du sujet du contrôle – l'organisation internationale elle-même – que vers la réparation de l'objet du contrôle – le dommage subi par les requérants.

Title : The control of international organisations by organs opened to third private parties

Keywords : Third Private Parties, International Organisations, International Responsibility, Accountability, Control

Abstract: The opening up of the control of international organizations to third private parties is part of the growing complexity of the international public sphere. This is marked by a renewed demand for legitimacy on the part of international organizations, which are faced with the need to be accountable both to their member states and to the individuals or populations concerned by the performance of their functions. This has led to the emergence of a new relationship of responsibility in the international legal order between organizations and third private parties, formalized through the creation of accountability mechanisms.

The formalization of this new relationship of responsibility has led to an increase in the complexity of international institutional sphere. Through the independence and impartiality of their accountability mechanisms, international organizations are asserting their autonomy in their relations with the internal legal subjects of States, *i.e.* third private parties. But the accountability mechanisms also express the strengthening of member states' control over international organizations through the executive bodies on which they are represented, to whom the accountability mechanisms address their determinations.

This ambiguity as to the purpose of the opening up of control of international organizations to third private parties is reflected in the responsibility regimes implemented, in particular in the secondary norms of the internal responsibility of organizations. As for the primary norms governing the performance of the organizations' functions, as implemented by the accountability mechanisms, they do not really clarify the question of the origins of the obligations the organizations have as subjects of international law.

But it is above all at the reparation stage that this ambiguity becomes most apparent. The practice of accountability mechanisms shows that opening up of the control of international organizations to third private parties is ultimately more concerned with reparation of the subject of the responsibility – the international organization itself – than with reparation of the object of the responsibility – the damage suffered by the claimants.

*À mes parents,
À Stéphanie*

« Si les dieux commettent le mal,
alors ce ne sont pas des dieux »

EURIPIDE, *Bellérophon*
(Fragment 286b)

AVERTISSEMENT

Ce texte constitue une version remaniée de la thèse de Doctorat défendue lors de la soutenance. Par rapport à la version de soutenance, outre la correction de diverses coquilles, la thèse a été reprise afin de tenir compte d'un certain nombre de remarques soulevées par les membres du jury. En particulier, l'introduction générale a été remaniée, ainsi que les introductions et conclusions de Partie et de Titre afin de mieux guider le lecteur dans le fil de sa lecture. La bibliographie a été restructurée et augmentée de quelques références qui n'étaient pas mobilisées dans les notes infrapaginales, mais qui ont exercé une influence importante sur la compréhension générale de la structure des organisations internationales par l'auteur.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à adresser mes plus sincères remerciements à mon directeur de thèse, le Professeur Patrick Jacob, pour sa confiance, sa patience face à mes retards à lui rendre mes travaux dans les temps, sa disponibilité, ses conseils avisés et, surtout, sa constante et profonde bienveillance. Je n'aurais pu avoir de meilleure direction de thèse que la sienne.

Je remercie aussi la Professeure Rafaëlle Maison, qui m'a permis de commencer ce travail de recherche et a proposé au Professeur Jacob de rejoindre la direction de ma thèse.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance aux Professeurs Pierre Bodeau-Livinec, Jean D'Aspremont, Géraldine Giraudeau et Evelyne Lagrange, ainsi qu'à Monsieur Nicola Bonucci, qui m'ont fait l'honneur d'accepter de siéger dans mon jury.

Je remercie tous les membres de l'IEDP, enseignants-chercheurs, docteurs et doctorants, pour leur accompagnement au fil de cette thèse, en particulier Jacques, Max et Vadim, ainsi que les Professeurs Stéphane Duroy et Laurent « Mike » Fonbaustier, sous la direction desquels j'ai eu la joie d'enseigner. Bien que le hasard de la vie ait fait que je n'ai pas fini ce travail au sein du centre où je l'ai commencé, au fond de moi, il reste là où j'ai fait ma thèse.

Je remercie également la Société française pour le droit international de m'avoir donné l'opportunité de découvrir la Bibliothèque du Palais de la Paix. Mes recherches n'auraient certainement pas été les mêmes sans cela.

Durant les deux dernières années de cette thèse, j'ai eu le privilège d'être accueilli au sein de deux centres de recherche, qui m'ont permis de la terminer dans les meilleures conditions. Pour cela, je remercie le directeur du Gridauh, le Professeur Norbert Foulquier, et sa secrétaire générale (et amie avant tout), Marion Chapouton, ainsi que le directeur de l'IREDIÉS, le Professeur Yann Kerbrat, et sa cheffe de service, Catherine Botoko (grâce à toi, j'ai véritablement appris à relire).

Merci à l'ensemble des enseignants-chercheurs, docteurs et doctorants de l'IREDIÉS, de l'ISPS, de l'IRJS et du SERDEAUT que j'ai eu la joie de côtoyer pendant ces deux dernières années et qui m'ont encouragé et conseillé.

Merci à tous les amis qui m'ont accompagné et soutenu pendant ces années. Je vous dois beaucoup, tout spécialement mes amis du Rousseau et du BJC.

Merci à Pierrot et les amis du Maubert, Katia, Lucille, Matéo, Tess, où j'ai passé tant d'heures à écrire cette thèse. Vous avez été un havre.

Merci à Marine, qui m'a accompagné durant une grande partie de ce travail.

Je remercie du fond du cœur mes relecteurs, qui m'ont donné de leur temps pour rendre ce travail moins *imparfait* : Apolline, Daphné, Éléa, Guillaume, Lisa, Lullaby, Magdalena, Marion, Mathilde, Φίλο, Pierre, Rosanne et Valère. Merci à la « cellule de crise » : sans vous, cette thèse (et ses tables et index) ne serait pas ce qu'elle est.

Merci à Roseline de Carmoy et Murielle Gagnebin, pour leur soutien indéfectible tout au long de ces années. Vous m'avez, entre autres, appris à me questionner et je mesure à quel point le contenu de ce travail reflète celui que nous avons fait ensemble.

Merci à Apolline et Daphné. Vous m'avez porté pendant les derniers jours de ce travail et je n'aurais sous doute pas tenu sans vous.

Enfin, merci à mes parents, qui me soutiennent toujours. Je vous dois tout.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

PREMIERE PARTIE – L’OUVERTURE DU CONTROLE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

TITRE I – LA COMPLEXIFICATION DE L’ESPACE PUBLIC INTERNATIONAL

Chapitre 1 – Le renouvellement de l’exigence de légitimité des organisations internationales

Chapitre 2 – L’émergence d’un nouveau rapport de responsabilité dans l’ordre juridique international

TITRE II – LA COMPLEXIFICATION DE L’ESPACE INSTITUTIONNEL INTERNATIONAL

Chapitre 3 – L’affirmation de l’autonomie de l’organisation internationale à travers l’indépendance et l’impartialité de l’organe de contrôle

Chapitre 4 – Le renforcement du contrôle des États membres sur les organisations internationales à travers le contrôle initié par les individus

DEUXIEME PARTIE – LE REGIME DE LA RESPONSABILITE INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

TITRE III – L’ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Chapitre 5 – Les normes primaires encadrant l’accomplissement de la fonction des organisations internationales

Chapitre 6 – Les normes secondaires de mise en œuvre de la responsabilité interne des organisations internationales

TITRE IV – LA REPARATION DANS LA RESPONSABILITE INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Chapitre 7 – La réparation de l’objet du contrôle : la rectification de l’action à l’origine du dommage subi par les individus

Chapitre 8 – La réparation du sujet du contrôle : la restauration de la fonction de l’organisation internationale

CONCLUSION GENERALE

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

Sigles et abréviations généraux :

§ / §§	paragraphe / paragraphes
aff.	affaire
<i>a., al.</i>	<i>alius</i> (autre)
<i>c.</i>	contre
Chap.	chapitre
dir.	dirigé par
ed. / eds.	édité par
éd.	édition
Gde. Ch.	grande chambre
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i> , au même endroit
n°	numéro
<i>op. cit.</i>	<i>opere citato</i> , œuvre précitée
p. / pp.	page / pages
Rec.	Recueil
Req.	Requête
spéc.	spécialement
trad.	traduit par
v.	versus
vol.	volume

Acronymes :

AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJIL	American Journal of International Law
AMGI (MIGA)	Agence multilatérale de garantie des investissements
AUILR	American University International Law Review
BAD	Banque asiatique pour le développement
BaFD	Banque africaine de développement
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement

BID	Banque inter-américaine pour le développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BP	Bank Procedures
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
CAO	Compliance Advisor/Ombudsman
CCF	Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL
CDH	Comité des droits de l'homme des Nations Unies
CDI	Commission du droit international
CES	Cadre environnemental et social
CIDH	Commission interaméricaine des droits de l'homme
CIJ	Cour internationale de Justice
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
Conv. AHD	Convention américaine des droits de l'homme
Conv. EDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés
fondamentales	
Cour EDH (CEDH)	Cour européenne des droits de l'homme
Cour IADH	Cour interaméricaine des droits de l'homme
CPJI	Cour permanente de Justice internationale
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EJIL	European Journal of International Law
ESTE	Environmental and Social Team of Experts
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
FMI	Fonds Monétaire International
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
GYIL	German Yearbook of International Law
HILJ	Harvard International Law Journal
HRAP	Human Rights Advisory Panel
HRRP	Human Rights Review Panel
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	Association internationale de développement (International Development Association)
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
IFC	International Finance Corporation (Société financières internationale)
ILA	International Law Association
ILR	International Law Reports

INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle (OIPC)
IOLR	International Organizations Law Review
JDI	Journal du Droit International (Clunet)
KFOR	Force pour le Kosovo
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
MINUK	Mission Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (UNMIK)
MJIL	Michigan Journal of International Law
MMP	Missing and Murdered Persons
MMRDA	Mumbai Metropolitan Region Development Authority
MPU	Missing Persons Unit
NCB	National Central Bureau
NJIL	Nordic Journal of International Law
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OD	Operational Directive
OED	Operations Evaluation Department
OP	Operational Policy
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du Commerce
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMiK	OSCE Mission in Kosovo
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
P-DSRSG	Principal Deputy to the Special Representative of the Secretary-General
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PISG	Provisional Institution of Self-Government (of Kosovo)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RAP	Resettlement Action Plan
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
REG	Regulation
RES	Résolution (S/RES?)
RBDI	Revue Belge de Droit International
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RoP	Rules of procedure

RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
SEBC	Système Européen de Banques Centrales
SECU	Social and Environmental Compliance Unit
SFDI	Société française de droit international
SMR	Stakeholder Response Mechanism
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
URSS	Union des Républiques Socialistes Soviétiques
VJIL	Virginia Journal of International Law

INTRODUCTION GENERALE

1. « *Sed quis custodiet ipsos custodes?* »¹. Ce vers, tiré de l'œuvre du poète romain Juvénal, est aujourd'hui pratiquement devenu un lieu commun des écrits consacrés à la responsabilité des organisations internationales². Il résume le constat que, si le système institutionnel international a été mis en place pour maintenir la paix et favoriser le développement économique et le bien-être des populations, les organisations internationales n'en demeurent pas moins faillibles et doivent faire l'objet d'un contrôle afin d'assurer que leurs actions ne vont pas à contre-courant des finalités positives qui leur sont assignées. Plus précisément, l'évocation de ce vers de Juvénal entend pointer la futilité qu'il y a à prétendre fonder un ordre juste gardé par des institutions que rien n'empêche de se comporter elles-mêmes de manière injuste³. L'attitude des organisations internationales vis-à-vis de la question du contrôle de leur pouvoir révèle en effet un profond hiatus entre les valeurs qu'elles promeuvent et leur propre soumission aux principes qui en découlent. Créées pour réaliser un idéal de paix et de justice, les organisations ont pendant longtemps échappé à tout contrôle indépendant sur leurs actions, que ce soit au sein des ordres juridiques nationaux ou de l'ordre juridique international. À l'échelle de leur histoire, ce n'est que depuis récemment que cette contradiction est devenue de plus en plus intenable pour les organisations internationales, sous l'effet d'une contestation croissante du bien-fondé de leur action, qui les force à se confronter à leurs propres déficiences. Jusqu'aux décennies 80/90, l'idée qu'il faille contrôler l'action des organisations internationales et pouvoir concrètement engager leur responsabilité se présentait de fait largement comme un impensé du droit international.

2. Pour comprendre cette évolution, commençons par retracer à grands traits le chemin parcouru par le système institutionnel international depuis son origine jusqu'à la mise en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, qui constituent l'objet de cette recherche. Sur le plan juridique, les organisations internationales ont été saluées dès leur apparition comme un progrès considérable de la société internationale, venant combler la

¹ JUVENAL, *Satires VI*, 347-348 : « Mais qui gardera les gardiens ? » (Les Belles Lettres, Paris, 2002 [trad. O. SERS]).

² De façon exemplaire, ce vers apparaît en épigraphe d'un certain nombre d'articles et de monographies. Pour ne mentionner que quelques exemples fréquemment cités, voir M.H. ARSANJANI, « Claims Against International Organizations: *Quis custodiet ipsos custodes* », *Yale Journal of World Public Order*, 1981, vol. 7/2, pp. 131-176 ; R. WILDE, « *Quis Custodiet Ipsos Custodes ?*: Why and How UNHCR Governance of "Development" Refugee Camps Should Be Subject to International Human Rights Law », *Yale Human Rights Development Law Journal*, 1998, vol. 1, pp. 107-128 ; G. VERDIRAME, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians ?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

³ Ce vers rappelle en effet le passage de *La République* de Platon – dont il a souvent été pris à tort pour une citation –, dans lequel le philosophe décrit ce que serait l'éducation des gardiens de la cité juste idéale. La question de savoir ce qui empêchera les gardiens de s'écarter de la Justice y apparaît comme une aporie que Platon écarte par un raisonnement circulaire. Abordant le problème de la corruption morale qui risquerait d'affecter les gardiens, il fait répondre par Glaucon à la remarque de Socrate sur la nécessité pour les gardiens de ne pas s'enivrer : « [i]l serait en effet ridicule [...] qu'un gardien ait besoin d'un gardien » (PLATON, *La République*, Livre III, 403e [Flammarion, Paris, 2002, trad. Georges Leroux]). Si Platon ne voit pas d'utilité à des gardiens pour garder les gardiens, c'est sans doute qu'il ne conçoit pas que ceux-ci puissent s'écarter de ce qui est juste : par leur éducation, ils se garderont eux-mêmes, celle-ci ayant pour objet d'éliminer toute connaissance et désir de ce qui n'est pas le juste.

« carence institutionnelle » du système westphalien⁴. Comme l'a expliqué Michel Virally, « [p]ar la constitution d'organisations internationales, l'ordre juridique international démontre son aptitude (qui avait été mise en doute) à remplir la fonction d'organisation inhérente à tout ordre juridique »⁵. Sur le plan politique, la fondation du système institutionnel international s'est ancrée dans le projet libéral du tournant du XIX^{ème} siècle et du sortir de la Grande Guerre, visant à rompre avec une société internationale chaotique et conflictuelle dominée par le jeu des souverainetés pour la transformer par un mouvement d'institutionnalisation progressive et continue synonyme d'intégration, de rationalité et de progrès social⁶. C'est dans ce contexte que s'est forgée une conception des organisations internationales les érigeant en acteurs intrinsèquement bons de la société internationale, par opposition aux États aux intentions toujours suspectes d'égoïsme ou de volonté de domination⁷. Leur idéalisation eut ainsi pour effet d'occulter les questions touchant à la responsabilité et au contrôle de ces nouveaux sujets du droit international, sous couvert de l'idée que l'action menée au sein des organisations ne saurait être par nature que positive, négligeant la possibilité que cette action puisse dévier de sa finalité ou se tromper sur les moyens à mettre en œuvre pour la réaliser⁸. À cela, il faut ajouter que les organisations internationales n'ont pas été d'emblée considérées comme susceptibles de causer des dommages significatifs, particulièrement aux tiers, compte tenu de la faible portée matérielle initialement attribuée à leurs activités⁹.

⁴ G. SCELLE, *Manuel de droit international public*, Domat-Montchrestien, Paris, 1948, p. 21.

⁵ M. VIRALLY, « Panorama du droit international contemporain – Cours général de droit international public », *RCADI*, 1983, vol. 183, p. 251.

⁶ Sur les fondements idéologiques du système institutionnel international, voir notamment D.W. KENNEDY, « The Move to Institutions », *Cardozo Law Review*, 1987, vol. 8/5, pp. 841-988.

⁷ Comme le résume Jan Klabbers : « [t]raditionally, international organizations were heralded as the harbingers of international happiness, embodying a fortuitous combination of our dreams of "legislative reason" and the idea that everything international is wonderful precisely because it is international » (J. KLABBERS, « The Life and Times of the Law of International Organizations », *NJIL*, 2001, vol. 70/3, p. 288).

⁸ Faute d'avoir entrepris une véritable enquête sur le contexte psychologique qui a entouré la mise en place du système institutionnel international, nous ne pouvons que spéculer sur les tenants et les aboutissants de cette idéalisation. L'opinion que nous avançons est que, dans l'esprit des contemporains, l'idée que les organisations puissent mal faire a constitué un angle-mort lié, moins à un dogme comme pour le Roi ou le Législateur, qu'à une certaine *hubris*. Les témoignages des premières générations de fonctionnaires internationaux nous semblent en effet révéler la démesure du sentiment de supériorité morale qui a pu les animer. On en prendra pour exemple les mots adressés par Arthur Sweetser à ses collègues au moment de prendre sa retraite de fonctionnaire international : « [y]ou are right, eternally right, in the fight you are making [...] you are on the road to the future ; you are working for all the ends that make life worth while on this planet – for peace, for the eradication of war, for human advancement, for human rights and decencies, for better living standards, better education, better health, better food, better homes, better labor conditions, better travel and communications – in short, for the world as it ought to be » (cité dans I.L. CLAUDE, *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, Random House, New York, 1959, 2nd éd., p. 449). Si ce sentiment de supériorité morale a depuis été ramené à plus d'humilité, on aurait toutefois tort de le penser complètement éteint. Il perdure dans l'enthousiasme qui anime encore aujourd'hui ceux dont l'ambition est de servir au sein des organisations internationales (voir D.W. KENNEDY, « A New World Order: Yesterday, Today, and Tomorrow », *Transnational Law & Contemporary Problems*, 1994, vol. 4/2, pp. 329-376).

⁹ Dans son cours à l'Académie de droit international publié en 1950 et consacré spécifiquement à la question de la responsabilité des organisations internationales, Clyde Eagleton faisait ainsi le constat que la Charte des Nations Unies n'octroyait au final à l'Organisation que peu d'autorité dans le cadre de laquelle sa responsabilité serait susceptible de se voir engagée. Raisonnant par analogie avec le droit de la responsabilité de l'État, il relevait que celle-ci ne jouissait d'aucun des attributs de l'État qui sont à la base de l'engagement de sa responsabilité : forces armées qu'elle serait susceptible d'employer pour imposer sa volonté à d'autres sujets de l'ordre juridique international, population dont elle aurait à assumer un comportement contraire aux règles du droit international, ou territoire sous sa souveraineté à propos duquel elle aurait à répondre de l'exercice de son gouvernement

3. Cette perception originelle des organisations internationales, qui a conduit à les appréhender tant comme ne pouvant *mal faire* que comme ne pouvant *faire mal*, est ce qui a fait que les questions de responsabilité et de contrôle ne se sont pas immédiatement imposées comme une problématique fondamentale lors de la fondation du système institutionnel international¹⁰. C'est plutôt l'affirmation de leur autonomie et de l'effectivité de leurs pouvoirs qui fut la préoccupation majeure des premières phases du développement du droit des organisations internationales, animé par la volonté d'assurer qu'elles puissent disposer des moyens de remplir leurs différentes fonctions et réaliser les espérances considérables placées en elles¹¹. De la fin du second conflit mondial à la décennie 80, les organisations internationales ont ensuite traversé une période de croissance exponentielle qui les a vues s'efforcer de réaliser le projet libéral ayant inspiré la refondation du système institutionnel international en 1945 et au cours de laquelle leur nombre s'est multiplié, le spectre de leurs fonctions élargi et diversifié et leur capacité d'action accrue¹². Avec cet accroissement de leur pouvoir, un changement s'est progressivement engagé dans la perception du rôle joué par les organisations au sein de la société internationale, leur irresponsabilité flagrante ne pouvant que finir par entrer tôt ou tard en conflit ouvert avec les principes d'ordre et de justice qui sont au cœur de leur existence.

4. C'est à compter de la décennie 90 que le regard porté sur les organisations internationales commença progressivement à se faire résolument plus critique, ouvrant sur une nouvelle phase du développement du droit institutionnel international¹³. La chute de l'URSS, avec la fin de la rivalité idéologique entre les deux blocs, créa un espace politique dans lequel les organisations internationales s'engouffrèrent, libérées des contraintes qui avaient jusque-là limité leur action. L'après-Guerre Froide s'ouvrit ainsi comme une période de renouveau pour

(C. EAGLETON, « International Organizations and the Law of Responsibility », *RCADI*, 1950, vol. 76, pp. 385-386).

¹⁰ Pour une synthèse, voir P. JACOB, « Organisation internationale : société à irresponsabilité limitée », in H. ASCENSIO *et al.* (dir.), *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Éditions Pedone, Paris, 2017, pp. 415-416.

¹¹ Cette préoccupation, qui a animé ce qui constitue – dans la périodisation proposée par Jan Klabbbers – les deux premières phases du développement du droit des organisations internationales, ressort de manière particulièrement saisissante dans ce passage souvent cité de Nagendra SINGH : « *It appears that the faith of humanity has come to rest on the effective functioning of appropriate international organisations for the attainment of lasting international peace. There is no doubt that if ever the rule of law is to be established in the international community, it will have to be through the potent agency of international organisations. [...] international organisations have a great role to play in the salvation of mankind* » (*Termination of Membership of International Organisations*, Stevens, London, 1958, p. vii). Sur la périodisation de l'évolution du droit des organisations internationales, voir J. KLABBERS, « The Life... » *op. cit.*, pp. 287-317 ; J. KLABBERS, « The Changing Image of International Organizations », in J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, pp. 221-255. Dans une perspective plus historique, voir aussi J. ALVAREZ, « International Organizations: Then and Now », *American Journal of International Law*, 2006, vol. 100/2, pp. 324-347 ; J.-M. SOREL, « L'institutionnalisation des relations internationales », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, pp. 12-24.

¹² Pour une synthèse du développement progressif des organisations internationales après 1945, voir notamment M. BARNETT, M. FINNEMORE, « The Power of Liberal International Organizations », in M. BARNETT, R. DUVAL (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 163-169 ; B.S. CHIMNI, « International Organizations, 1945-Present », in J.K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 115-122.

¹³ De façon évocative, Jan Klabbbers avance que, « *it could be argued that the law of international organizations is coming of age. After the bewilderment of the early years, and the exuberance and enthusiasm (combined with some anxiety perhaps) usually associated with growing up, the law of international organizations is now reaching maturity* » (J. KLABBERS, « The Life and Times... » *op. cit.*, p. 291).

les organisations internationales, dont on put penser sur le moment qu'elles allaient enfin réaliser leur rôle d'encadrement des relations interétatiques. Fatalement, c'est précisément l'accroissement des pouvoirs maniés par les organisations internationales et leur activisme qui allaient conduire à ce que le regard se tourne vers la question de leur responsabilité et de leur contrôle. En effet, parce que le système institutionnel international avait été bridé, il avait pu apparaître comme largement inoffensif. Maintenant que les activités des organisations internationales prenaient véritablement de l'ampleur, de même les problèmes que celles-ci occasionnaient, mettant en lumière leurs défaillances et les pathologies internes affectant leur fonctionnement, qui avaient jusqu'alors pu passer relativement inaperçues.

5. L'un des évènements à l'origine du basculement dans l'évolution du droit des organisations internationales fut certainement l'effondrement du Conseil international de l'Étain (CIE) au milieu de la décennie 80, qui entraîna une multitude d'actions en justice dirigées contre l'organisation par ses créanciers privés devant les tribunaux étatiques¹⁴. Ces procédures judiciaires mirent en évidence que la reconnaissance de la personnalité juridique autonome du CIE excluait la possibilité d'engager subsidiairement la responsabilité collective de ses États membres et que, dans le même temps, sa nature d'organisation internationale, ses immunités et son absence de financements propres rendaient les recours engagés directement contre elle devant des juges nationaux pour la forcer à honorer ses dettes concrètement injusticiables¹⁵. C'est l'idée qu'il pouvait se révéler nécessaire d'avoir à protéger les tiers contre les organisations internationales qui commençait à se faire jour, à rebours des conceptions ayant jusqu'alors dominé le droit international institutionnel. Avec la crise du CIE, on prenait conscience de ce que les organisations étaient susceptibles de causer des dommages considérables aux personnes privées dans le cadre de l'accomplissement de leurs fonctions, tout en restant à l'écart de virtuellement tous les mécanismes d'engagement de la responsabilité existant en droit international et dans les droits internes des États. Plus précisément, on se

¹⁴ Pour résumer, le CIE avait pour fonction de réguler le cours du marché de l'étain par la fixation de quotas et la gestion d'un stock régulateur. Face au refus d'un grand nombre d'États de demeurer liés par des quotas, tout le poids de la régulation du cours de l'étain en vint à reposer sur l'achat d'étain par l'organisation, ce qui la conduisit à une situation de défaut de paiement. Ses créanciers – banques et courtiers – entreprirent alors de tenter de récupérer leurs créances, donnant lieu à de nombreuses actions en justice devant les juridictions du Royaume-Uni, en tant que paye hôte du CIE. Voir P.M. EISEMANN, « Crise du Conseil international de l'Étain et insolvabilité d'une organisation intergouvernementale », *AFDI*, 1985, vol. 31, pp. 730-746 ; P.M. EISEMANN, « L'épilogue de la crise du Conseil international de l'Étain », *AFDI*, 1990, vol. 36, pp. 678-703.

¹⁵ En parallèle de leurs recours dirigés directement contre l'organisation, les créanciers du CIE tentèrent en effet de convaincre les juridictions britanniques d'engager la responsabilité collective des États membres de l'organisation en tant qu'ils en seraient les mandants (« *principals* »). Si les différents recours entrepris furent rejetés pour des raisons de droit, les juges ne se privèrent cependant pas de dénoncer la situation à laquelle cette affaire aboutissait. La *Court of Appeals* releva ainsi que, « *[t]he way in which [the I.T.C.] has again resisted the present proceedings, designed to assist in the enforcement of a debt to which there is no answer whatever, speaks for itself. In our view this conduct is unbecoming to an international organisation, to those who constitute it, to those who are responsible for its actions and to those who advise it* » (« England, Court of Appeals: Kerr, Nourse, Ralph Gibson, LJJ., *Maclaine Watson & Company Ltd. v. I.T.C. [n° 2]*, 27 avril 1988 », *ILR*, 1989, vol. 80, p. 224). Au final, les créanciers arrivèrent à une solution de compromis avec les États membres du CIE, ce qui leur permit d'être partiellement dédommagés de leurs pertes. Sur les diverses procédures engagées devant les juridictions nationales, voir P.M. EISEMANN, « L'épilogue... » *op. cit.*, pp. 689-701 ; I. SEIDL-HOHENVELDERN, « Piercing the Corporate Veil of International Organizations: The International Tin Council Case in the English Court of Appeals », *GYIL*, 1989, vol. 32, pp. 43-54 ; R. SADURSKA, C.M. CHINKIN, « The Collapse of the International Tin Council: A Case of State Responsibility ? », *VJIL*, 1990, vol. 30/4, pp. 845-890.

rendait compte de ce que l'absence de volonté étatique pour faire pièce à une organisation internationale défaillante paralysait toute possibilité de mettre en cause sa responsabilité.

6. Après avoir été portées au pinacle, les organisations internationales se révélaient ainsi comme ce qu'elles sont : meilleures que les États peut-être, car portées par un idéal, mais tout autant qu'eux capables de faire mal et de mal faire, et jamais à l'abri d'être ramenées à un statut de simple instrument de leurs États membres¹⁶. C'est dans ce contexte de désenchantement des organisations internationales, avec la multiplication des contestations du bien-fondé de leurs actions, qu'ont émergé les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, procédant dans le discours du droit institutionnel international de la notion d'*accountability*. L'apparition de ces organes ressort comme la marque d'une nouvelle préoccupation animant le développement du système institutionnel international, précédemment centré sur l'objectif d'affirmer l'existence des organisations internationales et d'étendre leur emprise, et qui se trouve à présent rattrapé par la question du résultat des activités des organisations et leurs éventuelles conséquences dommageables. Il ne suffit plus de permettre aux organisations internationales d'agir dans toute la mesure de leurs pouvoirs et de leurs compétences afin d'accomplir leurs fonctions, il faut encore s'assurer qu'elles agissent bien et qu'elles remplissent de façon effective les fonctions qui sont les leurs. C'est-à-dire qu'il faut s'assurer qu'elles soient responsables, ce qui implique nécessairement l'imposition d'une sorte de contrôle. On ne saurait en effet se reposer exclusivement sur des assurances données par l'agent accomplissant l'action qu'il respectera bien les règles qu'il lui est donné de suivre, ou qu'il prendra en considération les intérêts des autres sujets concernés par son action. Ne serait-ce que parce que la meilleure des bonnes volontés n'empêche pas de commettre des erreurs. C'est le sens de l'adage bien connue : la confiance n'exclut pas le contrôle.

7. Parmi les multiples formes de contrôle qui se sont progressivement développées au sein des organisations internationales, des organes nouveaux ont commencé à apparaître à partir des années 90, accessibles aux personnes privées tierces et compétents pour examiner la conformité des actions des organisations au regard d'ensembles normatifs mis en œuvre dans leurs ordres juridiques propres (*I*). C'est à ce phénomène que cette recherche, qui s'inscrit dans le cadre du droit interne des organisations internationales (*II*), propose de s'intéresser, en adoptant une définition de la notion de contrôle relevant du double champ de la responsabilité et du principe de licéité (*III*).

I – L'objet de la recherche : la catégorie des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces

8. Au vu de la grande diversité de mécanismes et d'organes procédant de l'*accountability* des organisations internationales (*A*), on comprendra aisément qu'il ne saurait s'agir ici de prétendre embrasser l'entièreté de la notion. Pour cette recherche, le choix a été fait de s'intéresser spécifiquement aux organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces (*B*),

¹⁶ Pour une synthèse de la situation de désillusionnement à l'égard des organisations internationales, voir S. SUR, « Les organisations internationales : dynamiques et désenchantements », *RGDIP*, 2012, vol. 116/3, pp. 667-674.

en retenant parmi l'ensemble de ceux-là une sélection représentative de l'unité et de la diversité de la pratique des organisations internationales (C).

A/ Le phénomène des mécanismes dits d'« *accountability* » en droit international institutionnel

9. Depuis globalement deux décennies, l'emploi du vocable d'*accountability* s'est considérablement répandu au sein de la société internationale. Il se retrouve employé notamment de manière caractéristique dans les discours déployés par les diverses organisations composant la société civile où elles adressent leurs griefs aux acteurs de la société internationale, tant publics que privés, déplorant leur manque « d'*accountability* »¹⁷. En retour, ceux-ci s'en prévalent largement pour désigner les actions qu'ils mettent en place afin de répondre aux griefs qui leur sont faits. Dans le champ du droit international institutionnel, le phénomène des mécanismes relevant de la notion d'*accountability* ne se limite pas aux seules organisations internationales intergouvernementales qui forment le champ de cette recherche. Bien au contraire, il déborde largement les frontières du droit des organisations internationales intergouvernementales, pour parcourir aujourd'hui tout le champ du droit international institutionnel entendu au sens large. On retrouve le terme appliqué aux organisations non gouvernementales ou encore aux corporations multinationales¹⁸. Il apparaît ainsi comme le signe d'un temps du droit international, marqué par un renforcement et une multiplication tous azimuts de l'exigence de responsabilisation des acteurs de la société internationale.

10. Le phénomène des mécanismes relevant de la notion d'*accountability* revêt également des formes multiples. Au sein des organisations internationales classiques, il englobe notamment les divers départements en charge de différentes formes d'évaluation de l'action et du fonctionnement de l'organisation. Par exemple, au sein de l'Organisation mondiale de la Santé, l'*accountability* relève de trois organes¹⁹. L'*Independent Expert Oversight Advisory*

¹⁷ À titre d'exemples, et pour se limiter à quelques-unes des institutions internationales qui font l'objet de cette recherche, on peut citer le rapport produit par Amnesty International pour dénoncer la situation au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine dans la période suivant la guerre civile (« The apparent lack of accountability of international peace-keeping forces in Kosovo and Bosnia-Herzegovina », avril 2004, AI Index : EUR 05/002/2004 disponible sur : <https://www.amnesty.org/download/Documents/96000/eur050022004en.pdf> [consulté le 19/02/2019]). On peut également mentionner l'important travail mené par le Center for International Environmental Law – parmi de nombreuses autres ONG nationales et internationales – visant à assurer que les activités de la Banque mondiale n'échappent pas à tout contrôle (voir le site internet de l'ONG, où elle détaille ses multiples campagnes en faveur des populations affectées par les projets financés par la Banque : <https://www.ciel.org/issue/world-bank-environmental-accountability/> [consulté le 19/02/2019]). Pour une étude du rôle de la société civile du point de vue de l'« *accountability* » des institutions internationales, voir les multiples contributions rassemblées in J.A. SCHOLTE (eds.), *Building Global Democracy ? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, xxv-397 p.

¹⁸ Pour ne prendre que quelques exemples, l'ICANN a développé un système de responsabilité très développé qu'elle fait relever de la notion d'*accountability*, voir sur son site internet <https://www.icann.org/resources/pages/mechanisms-2014-03-20-en> (consulté le 10/11/2023). De même pour les ONG, telle Médecins sans frontières (voir sur son site internet <https://www.doctorswithoutborders.org/who-we-are/finances-reporting-accountability> [consulté le 10/11/2023]) ou le Comité International de la Croix-Rouge (voir sur son site internet <https://www.icrc.org/en/document/access-information-and-accountability> [consulté le 10/11/2023]).

¹⁹ Voir la page dédiée à l'*accountability* sur le site internet de l'OMS : <https://www.who.int/about/accountability> (consulté le 10 novembre 2023).

Committee, dont l'objet est de conseiller le Comité du Programme, du budget et de l'administration et, à travers lui le Conseil exécutif, dans l'accomplissement de sa responsabilité de surveillance et de contrôle de l'Organisation, ainsi que, à sa demande, de conseiller le Directeur général sur des questions relevant de ses compétences. L'*Office of Compliance, Risk Management and Ethics*, dont le rôle est orienté vers l'amélioration de la transparence et la responsabilité à travers une plus grande conformité aux règles de l'Organisation, vers le développement et l'application d'un cadre de gestion des risques d'entreprise, et vers une plus grande attention portée aux valeurs éthiques. Et enfin, l'*Office of Internal Oversight Services*, lequel aide l'Organisation à accomplir ses objectifs en évaluant et en améliorant l'effectivité de ses procédures de gestion du risque, de contrôle et de gouvernance, et est aussi en charge de mener les investigations sur les allégations d'actes répréhensibles élevées à l'encontre d'agents de l'OMS. Par rapport à de telles formes d'*accountability*, les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces apparaissent se démarquer, par la rupture qu'ils introduisent dans la mise en œuvre de l'engagement de l'organisation internationale.

B/ Les caractéristiques des organes de contrôle couverts par le champ de cette recherche

11. Deux caractéristiques distinguent les mécanismes et organes d'*accountability* qui se rattachent spécifiquement à la problématique au centre de cette étude. La première est qu'ils sont directement accessibles aux personnes privées tierces (1). La seconde est qu'ils contrôlent des organisations intergouvernementales exerçant des activités portant directement atteinte à la situation juridique ou aux intérêts des personnes privées (2). Précision notable : compte tenu de son particularisme, le choix a été fait d'exclure l'Union européenne du champ de l'étude (3).

1. Des organes de contrôle directement accessibles aux personnes privées tierces

12. La caractéristique essentielle qui distingue la catégorie des organes de contrôle choisie comme objet de cette recherche est qu'ils sont directement accessibles aux personnes privées tierces. Par le qualificatif de « tierces », il faut entendre les personnes privées faisant valoir un intérêt personnel à l'encontre des organisations internationales sans qu'aucun lien juridique – contractuel ou statutaire – ne les relie pour régir leurs relations. Sont donc exclues du champ de la recherche les personnes privées employées à un titre ou à un autre par les organisations internationales dans le cadre de l'accomplissement de leurs fonctions, en ce que les rapports juridiques qui naissent de ces relations sont régies par les statuts des agents des organisations, ou bien par les dispositions contenues dans les contrats que les organisations concluent pour la fourniture de biens et de services²⁰.

13. Dans le cadre de cette recherche, le champ des personnes privées est limité aux individus et aux groupes d'individus agissant collectivement dans la défense d'un intérêt commun,

²⁰ Sur la question de la responsabilité des organisations internationales à l'égard de leurs agents et des modes de règlement des différends créés à leur intention, voir la thèse d'Anne-Marie THEVENOT-WERNER, *Le droit des agents internationaux à un recours effectif : vers un droit commun de la procédure administrative internationale*, Leiden, Brill Nijhoff, 2016, XXI-1405 p.

c'est-à-dire que ne seront pas abordées les relations entre les organisations internationales et les personnes morales de droit privé – entreprises, associations, organisations non gouvernementales, etc. Cette restriction du champ de l'étude ne prétend pas nécessairement répondre à une délimitation théorique reposant sur une différence de statut entre personnes physiques et personnes morales²¹. Elle s'est plutôt imposée d'elle-même de façon empirique, à partir de l'observation que la pratique des organisations internationales en matière d'organes de contrôle ouverts aux personnes privées est essentiellement tournée vers les individus²².

2. Des organes de contrôle mis en place par des organisations intergouvernementales exerçant des activités portant directement atteinte aux personnes privées tierces

14. La seconde caractéristique qui distingue la catégorie des organes de contrôle choisie comme objet de cette recherche ressort comme une conséquence logique de la première. De fait, ce n'est que si une organisation internationale exerce des activités susceptibles de porter directement atteinte à la situation juridique ou aux intérêts des personnes privées tierces, qu'elle aura une raison pour mettre en place un organe de contrôle qui leur soit directement accessible. Cette qualification des organisations internationales rentrant dans le champ de cette recherche sur la base des effets de leurs activités pour les personnes privées tierces est fondamentalement empirique. Si elle est recoupe des propositions de catégorisations théoriques à partir de la notion de participation à l'exercice de l'autorité publique – on pense en particulier à l'approche du droit public internationale développée par Amin von Bogdandy –, cette caractéristique des organes de contrôle ne se veut pas normative, et elle n'en infère pas l'application d'un régime juridique particulier²³.

3. L'exclusion du cas spécifique de l'Union européenne

15. Au regard du particularisme de l'Union européenne au sein des organisations internationales – spécialement son architecture institutionnelle, avec la Cour de justice, la Commission et le Parlement européen, ainsi que le degré d'intégration entre l'ordre juridique interne de l'Union et les ordres juridiques nationaux –, le choix a été fait de l'exclure du champ

²¹ On peut ainsi parfaitement concevoir qu'une organisation dont les fonctions concerneraient par essence des acteurs économiques aurait à se rendre « *accountable* » à l'égard de personnes morales comme des entreprises, plutôt qu'à des personnes physiques.

²² L'intuition que l'on peut mentionner pour tenter de l'expliquer est que cela apparaît correspondre à une réalité concrète, qui est que les relations des organisations internationales avec les personnes morales de droit privé semblent requérir un cadre juridique donnant des raisons à ces relations de se déployer. Car contrairement aux personnes physiques qui sont des personnes naturelles et existent indépendamment de toute raison, les personnes morales ont nécessairement une raison sociale à leur existence et que leurs activités ont besoin d'un cadre juridique qui les stabilise. Par ailleurs, en anticipant sur les développements qui vont suivre, on peut penser que les États ne souhaitent pas voir leurs organisations être « *accountable* » envers des personnes morales agissant en représentation des intérêts des individus autres qu'eux-mêmes, telles des ONG.

²³ Sur les propositions de catégorisation des organisations internationales à partir de la notion d'autorité publique, voir E. LAGRANGE, « La catégorie "organisation internationale" », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, pp. 63-65.

de cette étude. La question de savoir dans quelle mesure le fonctionnement de l'Union européenne répond encore aux principes structurant le droit général des organisations internationales mériterait certainement une étude à part entière. En tout état de cause, s'agissant de la question de la responsabilité des organisations envers les personnes privées tierces, ses spécificités paraissent telles qu'il a semblé préférable de ne pas l'aborder. Avec une exception toutefois, celle du Panel mis en place dans le cadre de la mission EULEX Kosovo, pour la raison précise qu'il se déploie en-dehors du cadre juridique interne de l'Union.

C/ Le choix des organes de contrôle retenus pour cette recherche

16. Dans le cadre de cette recherche, l'attention se concentre sur une sélection d'organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, au détriment d'un panorama plus vaste, afin de pouvoir mener une analyse réellement approfondie de leur structure et de leur fonctionnement.. Par essence, les études portant sur le droit des organisations internationales relèvent d'une démarche nécessairement comparatiste, afin de dégager l'unité du phénomène institutionnel sans pouvoir autant nier les spécificités propres à chaque organisation, suivant le sous-titre de l'ouvrage d'Henry G. Schermers et Niels Blokker : « *Unity within Diversity* »²⁴. Pour cette étude, l'enjeu est de retenir un ensemble représentatif de la pratique des organisations internationales en général en matière d'ouverture du contrôle aux personnes privées tierces, pour mettre en lumière ce que leurs droits internes respectifs ont de commun à travers leurs différences. Pour opérer cette sélection, une série de considérations a guidé le choix des organes de contrôle retenus. Tout d'abord, la diversité des fonctions des différentes organisations internationales ayant mis en place un organe de contrôle, pour que l'analyse ne se retrouve pas centrée sur un champ d'activités en particulier mais puisse refléter un spectre raisonnablement large des multiples domaines d'intervention des organisations. Également, la diversité des formes institutionnelles données aux organes de contrôle, éclairant différentes modalités du contrôle initié par les personnes privées tierces. Ensuite, l'existence d'une pratique des organes de contrôle publique et librement accessible, qui permette de documenter le contenu des régimes de contrôle des organisations internationales et leur mise en œuvre. Et enfin, l'ancienneté de la mise en place des organes de contrôle, qui apporte du recul sur leur fonctionnement et sur la position des organisations internationales à l'égard du contrôle initié par les personnes privées tierces.

17. Au final, le choix s'est ainsi porté sur le Panel d'inspection de la Banque mondiale (1), le Panel consultatif des droits de l'homme de la MINUK (2), le Bureau du Médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies (3) et la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL (4). Au-delà de ces organes de contrôle, d'autres sont évoqués à certains moments de la recherche sans pour autant faire l'objet d'une analyse approfondie, lorsqu'il est apparu nécessaire d'élargir le champ de vision de la pratique des organisations internationales (5).

²⁴ H.G. SCHERMERS, N. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 6^{ème} éd., 2018, XXXVII-1327 p.

1. Le Panel d'inspection de la Banque mondiale

18. Le choix du Panel d'inspection de la Banque mondiale comme l'un des organes de contrôle à analyser de manière approfondie s'est imposé d'emblée. Historiquement, il est certainement le premier organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces institué par une organisation internationale. Sa mise en place apparaît en tout cas comme un moment fondateur pour la problématique au cœur de cette recherche. Créé en 1993 et ayant connu depuis une activité constante et soutenue, il est sans conteste l'exemple permettant le mieux d'apprécier dans la durée l'évolution de la pratique des organisations internationales depuis l'émergence du concept d'*accountability*. Bien qu'ancien, son étude demeure d'une grande actualité, ses statuts ayant fait l'objet d'une révision d'ampleur en 2020. Avec 166 affaires portées devant lui au 25 septembre 2023, le Panel d'inspection offre à l'analyse l'une des pratiques les plus riches des différents organes de contrôle existants, couvrant le champ géographique d'activité de l'organisation qui est universel. L'ensemble des documents produits par l'activité du Panel est librement accessible en version anglaise sur sa page internet.

2. Le Panel consultatif des droits de l'homme de la MINUK

19. L'intérêt de retenir le Panel consultatif des droits de l'homme de la MINUK comme objet d'une étude approfondie dans le cadre de cette recherche tient avant tout à la richesse de l'expérience accumulée pendant ses années de fonctionnement. Organe de contrôle d'une mission établie par les Nations Unies pour jouer un rôle d'administration de territoire, sa pratique entièrement accessible via son site internet couvre un large spectre d'activités. Il a ainsi été amené à se pencher sur le respect d'une grande diversité d'obligations par l'organisation sujette à son contrôle. Par ailleurs, la clôture de son activité a été l'occasion pour lui de dresser un bilan et d'exposer dans un rapport final quelles leçons pouvaient être tirées de son expérience, permettant de prendre du recul sur l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces.

3. Le Bureau du Médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité

20. Des quatre organes de contrôle retenus comme objets d'analyse principaux sur lesquels appuyer cette recherche, le Bureau du Médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité est le seul dont la pratique n'est pas accessible. L'intérêt de son étude tient dès lors essentiellement au contraste qu'il offre par rapport aux deux organes de contrôle précédemment évoqués. En effet, il s'insère dans un environnement juridique fortement politisé, mettant ainsi en lumière d'autres types de contraintes et de limites susceptibles de s'appliquer à l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces. Malgré l'absence d'exemple de sa pratique, les explications fournies par les différents Médiateurs à l'occasion de rapports adressés au Conseil de sécurité et dans d'autres forums permettent de poser un regard sur son fonctionnement.

4. La Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL

21. L'intérêt de retenir la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL pour cette étude tient aux éléments d'originalité que cet organe de contrôle présente par rapport aux précédents. Contrairement aux trois autres organes de contrôle précédemment mentionnés, sa mise en place ne suit pas une crise traversée par l'organisation, mais s'affiche comme une évolution anticipée visant à se conformer à un environnement juridique changeant – à savoir, l'instauration en France d'une législation protectrice des données personnelles. Par ailleurs, il présente une forme institutionnelle qui contraste sur certains points avec celle de la majorité des organes de contrôle. Un dernier élément justifiant l'intérêt d'une étude approfondie de la Commission de contrôle des fichiers est qu'un échantillon anonymisé de sa pratique est accessible sur sa page du site internet d'INTERPOL, ouvrant une fenêtre sur la mise en œuvre du contrôle.

5. Les autres organes de contrôle évoqués

22. Les autres organes de contrôle évoqués dans le cadre de cette recherche sont le Panel d'examen des droits de l'Homme de la Mission EULEX Kosovo, le *Complaints and Feedback Mechanism* mis en place par l'Organisation internationale pour la migration et les divers organes de contrôle mis en place au sein des institutions financières internationales de développement, notamment les nombreuses banques régionales de développement. Parmi ceux-là, on mentionnera spécifiquement le Bureau Conformité Conseiller/Médiateur de la Société financière internationale et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, l'Unité de conformité sociale et environnementale et le Mécanisme de réponse aux parties-prenantes du Programme des Nations Unies pour le Développement, le Mécanisme indépendant de responsabilité des projets de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, le Mécanisme de responsabilité de la Banque asiatique de développement, le Mécanisme indépendant de consultation et d'investigation du Groupe de la Banque inter-américaine de développement, le Mécanisme de traitement des plaintes de la Banque européenne d'investissement, le Mécanisme indépendant d'inspection du Groupe de la Banque africaine de développement et le Mécanisme de recours indépendant du Fond vert pour le climat.

23. L'importance de les évoquer tient à ce que leur création s'inscrit dans une filiation avec deux des organes de contrôle étudiés à titre principal : le Panel de la MINUK, par rapport auquel le Panel de l'EULEX apparaît comme une photocopie, et le Panel d'inspection de la Banque mondiale pour l'ensemble des organes de contrôle des institutions financières de développement. Ils viennent ainsi montrer l'ampleur du phénomène des organes de contrôle. Pour autant, il n'est pas apparu opportun de leur consacrer une analyse détaillée, qui aurait considérablement accru les développements exposant les caractères des organes de contrôle, sans que cela ne constitue un réel apport à la démonstration. Par ailleurs, le grand nombre de

banques régionales de développement ayant mis en place un organe de contrôle aurait conduit à donner une place prépondérante aux institutions financières internationales, au détriment de la dimension généraliste de cette recherche.

II – Le cadre méthodologique de la recherche : une étude du droit interne des organisations internationales

24. Les différents organes de contrôle qui sont l'objet de cette recherche relèvent des droits internes des organisations internationales : leur création repose sur des actes de droit dérivé et, si le contrôle qu'ils exercent peut avoir des conséquences indirectes dans la société internationale ou au sein des États, les effets normatifs directs de ce contrôle se limitent à l'ordre juridique interne de l'organisation. En-dehors de celui-ci, c'est-à-dire au sein de l'ordre juridique international ou des ordres juridiques nationaux, les effets normatifs directs ne sont attribuables qu'à l'organisation internationale prise comme le tout des organes qui la composent, le voile institutionnel rendant indistinguable les rapports normatifs inter-organes pour ne laisser apparaître du point de vue des autres sujets de droit qu'une unique position juridique attribuable à l'organisation²⁵. On trouve là le point de départ pour deux perspectives différentes sur ces organes de contrôle, selon que l'on se positionne d'un côté ou de l'autre du voile institutionnel, et qui conduisent à des questionnements différents. L'une, que l'on peut qualifier d'approche externe, les appréhende en confondant l'organe de contrôle et l'organisation²⁶. L'autre, que l'on peut qualifier d'approche interne, distingue l'organe de contrôle – et les autres organes – de l'organisation prise comme un tout. C'est cette approche qui a été adoptée dans le cadre de cette étude.

25. Sur le plan méthodologique, la distinction des organes vis-à-vis de l'organisation impose nécessairement de penser en restant à l'intérieur des limites de son système juridique interne. Mais l'intérêt de cette approche est qu'elle permet de saisir les effets du contrôle initié par les personnes privées tierces sur les rapports intra-institutionnels, lesquels s'inscrivent dans la relation entre l'organisation et ses États membres. Sujets de droit composites, les organisations internationales manifestent à la fois la volonté des États qui les ont créés et les dirigent de l'intérieur à travers leur représentation institutionnelle, et une volonté propre de l'organisation, autonome à l'égard de ses membres. Les organes de contrôle qui font l'objet de cette recherche s'insèrent ainsi dans un ensemble relationnel au sein même de l'ordre juridique institutionnel, reliant l'organisation internationale en tant que sujet de droit autonome, ses États membres et les personnes privées tierces requérantes. On retrouve là le caractère janusien des organisations internationales, qui se manifeste dans la double orientation du contrôle, tourné d'une part vers les personnes privées requérantes et d'autre part vers les États membres. Au sein du système institutionnel, ces différentes relations de contrôle ne sauraient cependant reposer

²⁵ Sur la notion de voile institutionnel, voir C. BRÖLMANN, « Member States and International Legal Responsibility: Developments of the Institutional Veil », *IOLR*, 2015, vol. 12/2, pp. 358-381.

²⁶ S'agissant de la question de la protection des personnes privées tierces, c'est typiquement la perspective adoptée par Marjorie BEULAY dans sa thèse (*L'applicabilité des droits de l'Homme aux organisations internationales*, thèse de Doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, soutenue le 9 décembre 2015, xvii-713 p.). Elle est ainsi conduite à appréhender les organes de contrôle à partir d'une idée de ce qu'ils *devraient être* pour répondre de façon effective aux exigences du respect des droits de l'Homme.

sur le même fondement juridique. La relation de l'organisation internationale avec ses États membres s'inscrit dans le cadre fonctionnaliste (A), là où le lien entre l'organisation et les personnes privées tierces repose sur l'exercice par celle-ci d'une autorité publique internationale (B).

A/ L'inscription de la recherche dans le cadre de l'approche fonctionnaliste des organisations internationales

26. Bien que les organisations internationales aient considérablement évolué depuis les premiers temps du phénomène institutionnel, leur fonctionnement et leur structuration continuent aujourd'hui encore de reposer à un niveau fondamental sur le paradigme fonctionnaliste²⁷. Dans la doctrine portant sur le droit des organisations internationales, le fonctionnalisme apparaît comme une théorie difficile à définir précisément, en plus susceptible de renvoyer à des idées très hétérogènes d'un auteur à l'autre. À son niveau le plus élémentaire, le fonctionnalisme est lié au phénomène d'intégration des compétences des États au sein de la société internationale. Comme l'explique C.F. Alger :

« l'intégration internationale est le processus par lequel les décisions qui étaient prises auparavant par des responsables d'États-Nations distincts sont maintenant prises par des personnes qui relèvent d'un centre nouveau (l'organisation internationale). Le fonctionnalisme international est le processus par lequel des activités spécifiques (fonctions) sont maintenant exécutées par des organisations internationales et non par différentes autorités d'États-Nations »²⁸.

Le fonctionnalisme se révèle ainsi intrinsèquement ancré dans les origines du système institutionnel international, qui se met en place à la fin du XIX^{ème}-début du XX^{ème} siècle puis est refondé à l'issue de la Seconde guerre mondiale.

27. Au-delà de ce point de départ, le fonctionnalisme dans les écrits des auteurs apparaît se diviser en deux théories, ayant des liens l'une avec l'autre, mais portant sur des objets différents. La « premier » fonctionnalisme (qui n'est pas nécessairement le premier historiquement parlant), apparaît comme une théorie de l'intégration. C'est le fonctionnalisme que l'on retrouve sous la plume d'auteurs comme Karl Deutsch, Leon Lindberg ou encore David Mitrany²⁹. Il se déploie donc avant tout comme un projet politique de l'évolution de la société internationale, visant à remédier à l'échec d'une coopération internationale reposant sur la souveraineté. Comme le résume Jean-Marc Sorel, dans la théorie du fonctionnalisme élaborée par David Mitrany :

« le système d'États-Nations ne peut répondre aux problèmes socio-économiques fondamentaux parce que la société dans son ensemble est divisée en unités fondées sur le territoire et non sur les questions à résoudre. En conséquence, ce sont des institutions reposant sur la fonction, et non sur le territoire, qui conviennent pour résoudre ces

²⁷ À l'exclusion de l'Union européenne, qui nous apparaît être la seule organisation internationale dont on peut penser qu'elle a développé un paradigme démocratique remplaçant partiellement l'application du paradigme fonctionnaliste.

²⁸ C.F. ALGER, « Fonctionnalisme et intégration », *RISS*, 1977, vol. XXIX, n° 1, p. 77.

²⁹ Voir J. KLABBERS, « The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law », *EJIL*, 2015, vol. 26/1, p. 20 ; J.-M. SOREL, « L'institutionnalisation des relations internationales », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, pp. 30-32.

problèmes essentiels. C'est aux organisations internationales techniques qu'il faut donner la priorité avant une éventuelle organisation générale et politique. Ainsi, des structures horizontales fonctionnelles remplaceraient le cloisonnement vertical, l'État serait dépouillé de ses compétences "en douceur" et lorsque les fonctions sociales seraient gérées par cette coopération internationale, la paix serait enfin consolidée »³⁰.

Ce fonctionnalisme n'est pas celui dans lequel s'inscrit cette étude.

28. L'autre fonctionnalisme, qui n'a jamais véritablement fait l'objet d'une réelle conceptualisation par les auteurs que l'on peut y rattacher, est celui qui transparaît par exemple dans les écrits de Paul S. Reinsch, Frank Sayre, Michel Virally ou encore Henry Schermers³¹. L'idée de départ que l'on retrouve chez tous ces auteurs est que les organisations internationales sont des entités fonctionnelles, créées pour accomplir des tâches spécifiques au bénéfice des États – et, selon l'idéalisme institutionnel originel, pour le bien de l'Humanité. Dans cette perspective, les organisations sont ainsi toute entière tournées vers ces tâches : leurs fonctions. Comme l'expose Michel Virally, sa fonction revêt pour l'organisation une triple dimension³². Premièrement, elle est ce qui autorise l'organisation internationale à agir dans la recherche de l'accomplissement de la finalité qu'elle lui donne³³. Deuxièmement, la fonction est ce qui détermine les limites de ce que l'organisation est autorisée à faire pour atteindre cette finalité³⁴. Et troisièmement, elle détermine les obligations de l'organisation, au sens où sa fonction ne constitue pas simplement pour l'organisation une autorisation d'agir, mais l'oblige à mettre en œuvre ses moyens afin d'assurer sa réalisation – c'est-à-dire que la fonction d'une organisation internationale constitue pour elle une obligation positive³⁵. Appréhendée dans cette triple dimension, la fonction forme ainsi en quelques sortes l'alpha et l'omega de l'organisation, servant de justification à tous les développements juridiques qui l'animent et l'entourent. Comme le relève Jan Klabbers :

*« functionalism was considered to offer an explanation for all things related to international institutional law, whether it concerned the privileges and immunities of international organizations or their responsibility under international law and whether it concerned their law-making powers or their internal structures »*³⁶.

Pour résumer, dans la pensée de Michel Virally, le fonctionnalisme apparaît essentiellement dans sa conception normative. Avant toute chose, elle est une norme, dont l'application entraîne des conséquences normatives pour le sujet de droit auquel elle s'applique, qui est susceptible d'être opposée à d'autres sujets de droit dans le cadre d'un différend relatif à l'étendue des compétences et pouvoirs de l'organisation, et qui fonde l'application d'autres normes à l'organisation.

29. Ce second fonctionnalisme ne se résume cependant pas à cette conception normative. Il se double d'une conception relationnelle, que l'on retrouve particulièrement dans la vision qu'en rend Jan Klabbers. Comme il l'expose : *« In a nutshell, as I shall reconstruct it, [functionalism] is essentially a principal-agent theory, with a collective principal (the member*

³⁰ J.-M. SOREL, « L'institutionnalisation... » *op. cit.*, p. 31.

³¹ Voir J. KLABBERS, « The EJIL Foreword: The Transformation... » *op. cit.*, pp. 10-11.

³² Voir M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *Mélanges offerts à Charles Rousseau : La Communauté internationale*, Paris, Pedone, 1974, pp. 277-300.

³³ *Idem*, pp. 282-290.

³⁴ *Idem*, pp. 291-299.

³⁵ *Idem*, pp. 299-300.

³⁶ J. KLABBERS, « The EJIL Foreword: The Transformation... » *op. cit.*, p. 22.

states) assigning one or more specific tasks – functions – to their agent »³⁷. Appréhendée dans cette perspective, le fonctionnalisme se déploie fondamentalement comme une théorie de la délégation. La fonction ne se retrouve ainsi plus conceptualisée comme la norme de l'organisation internationale, mais comme une norme partagée entre elle et ses États membres. Ce qui change avec cela est que la dynamique qui se retrouve au cœur de cette conception du fonctionnalisme s'articule autour d'une opposition entre autonomie de l'organisation et dépendance à l'égard des États membres. Dans la conception que donne Jan Klabbers :

« *The basic idea behind functionalism is that states delegate functions to entities they create for this purpose: international organizations. International organizations are usually considered to be the agents acting on behalf of a principal [...] The principal is typically said to be constituted by the member states together. The mandate of the organization will be limited in scope, perhaps limited in time as well and must be revocable. [...] there are two important and immediate (and somewhat contradictory) ramifications. The first is that the agent is likely to have some discretion and autonomy. [...] Second though, the agent is considered to be under general and comprehensive control of the principal. The member states create the organization's mandate and tell it, roughly, what to do and how to do it. If the agent misbehaves or does something wrong, the principal can be blamed* »³⁸.

Cette conception de ce que recouvre le fonctionnalisme n'est pas incompatible avec celle développée par Michel Virally. La différence entre les deux tient plutôt à ce à quoi chaque conception s'intéresse et au champ des sciences sociales dont elles relèvent respectivement, celle de Jan Klabbers se rapprochant de la théorie des relations internationales et de la science politique, là où celle de Michel Virally demeure une théorie purement juridique.

30. Mais l'intérêt de mobiliser ces deux conceptions pour aborder l'étude des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces est qu'elles éclairent chacune des aspects différents et complémentaires du fonctionnement du système institutionnel international. Le fonctionnalisme appréhendé comme une théorie de la délégation permet de rendre compte de la dimension relationnelle du contrôle des organisations internationales, ainsi que d'appréhender la plasticité de la définition du contenu de la fonction de l'organisation. En effet, si la fonction est une norme juridique, la détermination de son sens fait également l'objet d'une appréhension de nature politique au sein de l'organisation à travers le jeu de la représentation institutionnelle des États membres. La dimension normative du fonctionnalisme permet quant à elle de rendre compte des fondements juridiques du contrôle des organisations internationales

B/ Une conception des organisations internationales comme investies d'une autorité publique internationale

31. Si le paradigme fonctionnaliste demeure selon nous dominant dans la structuration et le fonctionnement des organisations internationales, il n'est suffisant que pour autant que les questions de droit soulevées demeurent circonscrites au système institutionnel. Dès qu'intervient un élément extérieur à l'organisation ou qui n'est pas concernée par la notion de fonction, le

³⁷ *Idem*, p. 10.

³⁸ *Idem*, pp. 24-25.

fonctionnalisme devient simplement muet. Dans sa conception relationnelle, comme le relève Jan Klabbers :

« *functionalism, being a theory concerning the relationship between organizations and their members, has little to say about legal issues that could not be cast in terms of that relationship – this applies to international organizational issues (such as staff relations, relations between organs) and, most prominently perhaps, to the situation of third parties* »³⁹.

Dans sa conception normative, on peut rattacher cette limite du fonctionnalisme au principe de l'effet relatif des traités fondant les organisations internationales, qui ne s'appliquent qu'entre l'organisation elle-même et ses États membres. Pour résoudre ce qui apparaît comme l'angle mort du fonctionnalisme, il est nécessaire d'identifier un lien de rattachement entre la situation juridique en cause et l'accomplissement par l'organisation de sa fonction.

32. S'agissant du problème de la responsabilité des organisations internationales envers les personnes privées tierces, ce lien de rattachement repose sur l'exercice par les organisations internationales considérées d'une autorité publique internationale. On entend par là, « *the legal capacity to determine others and to reduce their freedom, i.e. to unilaterally shape their legal of factual situation. [...] The determination may or may not be legally binding* »⁴⁰. C'est par cet exercice d'une autorité publique internationale sur la situation des personnes privées tierces que s'opère le lien avec l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale, dans la mesure où c'est afin de réaliser cette fonction qu'elle exerce une forme d'autorité. À cet égard, la mise en place de organes de contrôle par les organisations internationales ressort comme la reconnaissance de l'existence d'un lien juridique entre elle et les personnes privées tierces. C'est dans ce cadre que se pose la question de ce que les organisations désignent comme leur « *accountability* ».

III – La problématique de la responsabilité interne des organisations internationales envers les personnes privées tierces : une question de contrôle

33. L'approche du phénomène recouvert par le vocable d'*accountability* des organisations internationales, qui a dominé dans la doctrine française, s'est construite à partir d'une opposition entre la « *responsibility* » et l'« *accountability* ». Laurence Dubin et Pierre Bodeau-Livinec opposent ainsi formellement les deux⁴¹. Dans la même veine, Vanessa Richard procède à distinguer et combiner « logique de responsabilité » et « logique d'*accountability* »⁴². L'appréhension que ces auteurs ont du sens à donner au vocable d'*accountability* apparaît s'être

³⁹ J. KLABBERS, « The EJIL Foreword: The Transformation... » *op. cit.*, p. 11.

⁴⁰ A. VON BOGDANDY, P. DANN, M. GOLDMANN, « Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities », in A. VON 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, p. 11 (en italiques dans le texte).

⁴¹ L. DUBIN, P. BODEAU-LIVINEC, « La responsabilité des institutions internationales dans tous ses états », in L. DUBIN, M.-C. RUNAVOT (dir.), *Le phénomène institutionnel dans tous ses états : transformation, déformation ou reformulation ?*, Pédone, Paris, 2014, pp. 248-259, spéc. p. 248.

⁴² V. RICHARD, « Les organisations internationales entre *responsibility* et *accountability* : Le régime de responsabilité esquissé par la CDI est-il adapté aux organisations internationales ? », *RBDI*, 2013, vol. 46/1, pp. 190-205.

faite à partir d'une comparaison entre le phénomène émergent qu'il s'agit de nommer – ou de re-nommer – et le modèle classique de la responsabilité pour fait internationalement illicite jouissant, du fait de son antériorité, du privilège du nom de responsabilité. Lorsqu'ils traduisent le vocable d'*accountability*, ils lui donnent alors un nom qui le distingue de la *responsibility*, construit sur une traduction au premier degré du mot qui conduit les auteurs au verbe de « rendre des comptes » et au nom qui en dérive de « reddition de comptes » ou de « redevabilité ». Cette approche est apparente, par exemple, dans l'analyse consacrée par Evelyne Lagrange à la notion de *due diligence*. Elle relève que l'état actuel du droit de la responsabilité des organisations internationales conduit à envisager que « l'obligation de diligence de l'organisation s'épanouisse plutôt dans le registre de la dénonciation ou de la reddition de comptes (*accountability*), que de la responsabilité de l'organisation internationale pour fait internationalement illicite »⁴³.

34. Lorsque l'on cherche à dépasser l'opposition entre *accountability* et *responsibility*, la logique dominant la doctrine francophone se retrouve conduite à nier toute spécificité au concept d'*accountability* des organisations internationales vis-à-vis du modèle de la responsabilité pour fait internationalement illicite. L'*accountability* apparaît comme l'antichambre de la *responsibility*. Analysant le Panel consultatif des droits de l'homme de la MINUK, Pierre Klein le désigne ainsi comme un « mécanisme de “responsabilisation” des Nations Unies », dont il relève les éléments issus de sa pratique susceptibles de nourrir et d'exemplifier le travail de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales⁴⁴. La formule est reprise par Laurence Boisson de Chazournes, qui retranscrit le vocable d'*accountability* par « responsabilisation, à savoir des mécanismes qui permettent à l'organisation de répondre de ses actes »⁴⁵. S'insérant dans la continuité de ces réflexions, Laurence Dubin inscrit les mécanismes relevant de l'*accountability* des organisations internationales sur une courbe de progression par rapport à « des mécanismes purement internes [aux organisations] permettant aux personnes privées d'obtenir une réparation des dommages subis selon une logique de *liability* qui n'a rien à voir avec la conception objective de la *responsibility* »⁴⁶. Elle comprend leurs faiblesses comme une « immaturité » des organisations internationales⁴⁷. Dans ce cadre, l'*accountability* ne constitue pas réellement un concept en soi, mais est plutôt appréhendée comme une étape dans un processus aboutissant à la responsabilité des organisations internationales pleine et entière : elle se présente alors comme une version amoindrie, entendue soit comme en devenir soit comme stratégiquement affaiblie, du seul vrai concept qu'est la responsabilité pour fait internationalement illicite. Sur le plan conceptuel, la

⁴³ E. LAGRANGE, « La responsabilité des organisations internationales pour violation d'une obligation de diligence », in S. CASSELLA (dir.), *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, Éditions Pedone, Paris, 2018, p. 193.

⁴⁴ P. KLEIN, « Le Panel consultatif des droits de l'homme (*Human Rights Advisory Panel* de la MINUK : une étape dans le processus de responsabilité des Nations Unies ? », in M.G. KOHEN, R. KOLB, D.J. TEHINDRAZANARIVELO (dir.), *Perspectives du droit international au 21^e siècle : Liber amicorum Professor Christian Dominicé*, M. Nijhoff, Leiden, 2012, pp. 225-255, spec. pp. 236-247.

⁴⁵ L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Immunités, responsabilisation des organisations internationales et protection des droits individuels », in A. PETERS, E. LAGRANGE, S. OETER, C. TOMUSCHAT (eds.), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Brill Nijhoff, Leiden, p. 291.

⁴⁶ L. DUBIN, « La responsabilité des organisations internationales à l'égard des personnes privées : entre évitement et contournement », in M. VELLANO (dir.), *L'avenir des organisations internationales : Perspectives juridiques*, Editoriale Scientifica, Naples, 2015,

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 67-70.

notion d'*accountability* se révèle ainsi subordonnée dans la pensée juridique francophone au cadre intellectuel constitué par le régime de responsabilité codifié dans le Projet d'articles de la CDI de 2011. Cette subordination est manifeste chez Laurence Dubin, lorsqu'elle relève que les mécanismes relevant de l'*accountability* des organisations internationales « sont loin de combler le vide laissé par le régime général de *responsibility* des organisations à l'égard des personnes privées »⁴⁸.

35. Si la doctrine francophone évalue l'*accountability* à partir de la forme de responsabilité constituée par la responsabilité pour fait internationalement illicite, elle n'ignore pour autant pas que le concept a une portée plus large que la *responsibility*. Élargissant son regard à l'extrême, Hervé Ascensio relève ainsi que « l'*accountability* comprend non seulement la responsabilité au regard des normes juridiques, mais également la responsabilité politique au regard des méthodes de “*governance*” (gouvernance) de l'organisation, la responsabilité financière au regard des standards de la “*transparency*” (transparence), voire même une forme de responsabilité stratégique au regard des rapports de pouvoirs entre les États au sein de l'organisation et entre l'organisation elle-même et les États »⁴⁹. De manière plus centrée sur les mécanismes ouverts aux personnes privées tierces, dans un article articulé autour d'une comparaison entre la « logique de responsabilité » des organisations contenue dans le Projet d'articles de la CDI de 2011 et la « logique d'*accountability* » qui anime ces mécanismes, Vanessa Richard relève à titre liminaire que ces logiques diffèrent et ne doivent pas être renvoyées dos à dos, mais note également que « la responsabilité est elle-même une forme d'*accountability*, la plus juridique »⁵⁰. De son côté, Raphaël Gellert opte de manière plus simple pour le recours à l'expression de « principe de responsabilité » pour qualifier de manière générique le signifié du vocable d'*accountability*⁵¹. Ce renversement de perspective, qui conduit à inclure la *responsibility* dans l'*accountability* – en quelques sortes une déclinaison de celle-ci, qui regrouperait en son sein une pluralité de formes de l'idée de responsabilité –, produit une forme de circularité dans le raisonnement : l'*accountability* n'est pas de la *responsibility*, mais en même temps cette dernière en relève. Cela laisse une impression de confusion dans le lien entre l'emploi des termes et les sens qui leurs sont attachés.

36. Cette confusion apparaît résulter de la volonté de mettre en évidence les différences existantes entre les mécanismes ouverts aux personnes privées tierces désignés par le vocable d'*accountability* et les caractères des mécanismes de mise en œuvre d'une responsabilité pour fait illicite. Les choix de traduction ont ainsi visé à dégager le signifié du vocable d'« *accountability* » du terme de « responsabilité », que la doctrine a entendu réserver à la responsabilité pour fait illicite – qui serait la « *responsibility* ». Ses traductions se sont ainsi orientées vers une retranscription du sens d'*accountability* fondé sur la proximité entre l'anglais « *account* » et le français « compte », aboutissant à « rendre des comptes » et ses dérivés comme « redevabilité ».

⁴⁸ *Ibid.*, p. 63.

⁴⁹ H. ASCENSIO, « Le règlement des différends liés à la violation par les organisations internationales des normes relatives aux droits de l'homme », in H. ASCENSIO, H. FLAUSS (dir.), *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives au droit de l'homme*, Pedone, Paris, 2009, p. 107.

⁵⁰ V. RICHARD, « Les organisations internationales entre *responsibility*... » *op. cit.*, p. 191.

⁵¹ R. GELLERT, « L'*accountability*, un concept adapté aux organisations internationales ? », *RBDI*, 2010, vol. 43/2, pp. 476-497, spéc. p. 480.

37. Cette approche de la traduction du vocable d'*accountability* nous semble cependant problématique, en ce qu'elle fait le choix d'esquiver une grande part de la complexité des sens différents qui s'attachent tant dans la langue anglaise au mot d'« *accountability* » qu'à son *alter ego* français de « responsabilité ». Plus précisément, menée à partir de l'analyse phénoménologique des mécanismes ouverts aux personnes privées tierces et visant à en marquer la spécificité par le choix d'un vocable apte à se démarquer du sens de la responsabilité pour fait illicite, cette traduction s'expose à la critique qu'elle ne prend pas suffisamment en considération les origines conceptuelles des mots qu'elle traduit et emploie comme traduction. L'anglais compte plusieurs termes que l'on pourrait tous traduire par « responsabilité », mot polysémique dans la langue française, ce qu'une traduction d'« *accountability* » par « rendre des comptes » nous semble conduire à négliger. Il faut en effet aller au-delà des proximités de sens suggérées par les similarités linguistiques ou étymologiques, considérant le fait que, « [u]ne langue entre autres n'est rien de plus que l'intégrale des équivoques que son histoire y a laissé persister »⁵². Traduire est ainsi une entreprise complexe, qui ne saurait se faire à partir d'un seul point de vue sous peine de devenir fautive par méconnaissances : « méconnaissance des langues de départ ou d'arrivée, y compris dans leur matérialité signifiante et dans les tours de leur inventivité ("un auteur et sa langue : il est son organe et elle est le sien", prévient Schleiermacher), méconnaissance des intentions de l'auteur, de ses références, du contexte au sens large »⁵³. À cet égard, traduire le vocable d'*accountability* par le terme de « rendre des comptes » ne nous semble pas permettre d'atteindre les enjeux conceptuels qui sous-tendent la signification des différents termes de la langue anglaise que le français regroupe sous le vocable unique de « responsabilité » : *responsibility*, *accountability* et *liability*, auxquels il est pertinent d'ajouter *answerability*.

38. Afin de dégager le sens du vocable d'*accountability* dans toute sa complexité, il apparaît nécessaire de revisiter cette traduction de « rendre des comptes » ou de « redevabilité ». Non pas qu'elle soit fautive ou dénuée de pertinence, mais parce qu'elle rend une vision seulement partielle, incomplète, du phénomène dont elle constitue par certains égards plus une description qu'une réelle qualification. Il faut dire, comme l'explique la philosophe Barbara Cassin, que « de bonnes traductions, il n'y en a pas qu'une ; en revanche, il y a des traductions meilleures que d'autres à certains moments et pour certaines fins [...] on traduit "comme" on comprend : il faut traduire pour comprendre mais traduire fait comprendre »⁵⁴. La doctrine francophone a ainsi traduit *comme* elle a analysé, c'est-à-dire de manière dépréciative, les conséquences – ou plutôt leur absence – de l'activité des mécanismes de contrôle des organisations internationales accessibles aux personnes privées, en s'appuyant sur des proximités linguistiques et étymologiques. Ce trajet l'a conduit à reléguer le mot de responsabilité, et avec lui le concept qui s'y rattache, à un simple arrière-plan du phénomène dénommé « *accountability* », pour mieux distancier le concept qu'il véhicule de son analyse de la nature de l'activité produite par les mécanismes qui s'en réclament mis en place au sein des organisations internationales.

39. Parce que l'intention au cœur de cette recherche est de mettre en lumière les implications de la création des mécanismes d'*accountability* des organisations ouverts aux personnes privées

⁵² J. LACAN, « L'étourdit », *Scilicet*, 1973, n° 4, p. 47.

⁵³ B. CASSIN, « Les intraduisibles. Entretien avec François Thomas (novembre 2010) », *Revue Sciences/Lettres*, 2013, vol. 1, p. 2.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 3.

pour la structure du droit international et de la société internationale, il nous paraît ainsi nécessaire de reprendre le travail de traduction. À cette fin, il importe de revenir rapidement sur les bases étymologiques du mot d'*accountability*. Comme le relève Robert Mulgan, il n'a aucun équivalent exact dans n'importe quelle autre langue que l'anglais, que ce soit en français, en italien ou en espagnol⁵⁵. Anne Harlow fait observer que le terme « *is not in use everywhere and, when is found, [it] is often an English import* »⁵⁶. Pour Pierre Avril, cette situation n'est pas un hasard, mais dénote au contraire un manque plus général de correspondance entre les conceptions anglo-saxonne et continentale de l'idée de responsabilité⁵⁷. Les efforts des traducteurs se retrouvent de fait contraints de recourir à une périphrase afin de s'approcher au plus près de son signifié : « *la responsabilité des gouvernants devant le peuple, au double sens de lui rendre compte et de tenir compte de lui* »⁵⁸. Pénétrer le sens qui s'attache au vocable d'*accountability* impose donc de commencer par comprendre comment celui-ci est appréhendé dans la langue dont il est originaire. On constate alors que même dans sa langue d'origine, le sens du terme d'*accountability* n'est pas rigoureusement déterminé. Maurice Kamto relève que « [c]elui-ci est souvent employé de manière synonyme aux concepts de “*responsibility, answerability, blameworthiness, liability*” et d'autres termes associés à l'idée de rendre compte »⁵⁹. Au plan étymologique, *accountability* et *responsibility* sont reliés par l'idée commune de mise en situation de répondre de son action à une autre personne. Le terme de *responsibility* dérive directement du latin *respondere*, qui signifie « répondre ». Quant au terme *accountability*, il vient du mot latin *accomptare*, signifiant compter, et du suffixe anglais *-able*, signifiant « être capable de ». L'étymologie marque ainsi une chaîne de sens entre *responsibility* et *accountability*, reliés l'un à l'autre par le terme *answerability*, lequel dérive du mot anglo-saxon *answaru* signifiant répondre. John R. Lucas peut conclure que, « [*e*]tymologically, to be responsible is to be answerable [...] I can equally well say I am answerable for an action or accountable for it »⁶⁰.

40. Au vu de cette interchangeabilité des termes dans la langue anglaise et de l'absence de correspondance directe avec la langue française, au-delà du terme de responsabilité qui est lui-même polysémique, il nous apparaît que la bonne traduction du vocable d'*accountability* dans le cadre de cette recherche est celle de retenir le mot de « responsabilité », parce qu'il préserve tous les sens possibles que sont susceptibles de recouvrir l'activité des organes qui font l'objet de cette recherche. À ce mot, il faut ajouter un second, celui de « contrôle », pour désigner les actions entreprises afin d'aboutir au premier. En effet, la responsabilité constitue un état de fait dont la réalisation sur le plan du Droit est la résultante d'un principe qui le détermine et d'une fonction qui le rend effectif, le contrôle⁶¹. Ce principe et cette fonction constituent des fondements de tout système juridique :

⁵⁵ R. MULGAN, « “Accountability”: An Ever-Expanding Concept? », *Public Administration*, 2000, vol. 78, p. 555.

⁵⁶ A. HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 15.

⁵⁷ P. AVRIL, « Les Fabriques des politiques », in N. WAHL, J.-L. QUERMONNE (dir.), *La France présidentielle*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1995, p. 65.

⁵⁸ R. GELLERT, « L'*accountability*, un concept... » *op. cit.*, p. 479 (souligné dans le texte).

⁵⁹ M. KAMTO, *Droit international de la gouvernance*, Bruylant, Bruxelles, 2015, p. 53.

⁶⁰ J.R. LUCAS, *Responsibility*, Clarendon Press, Oxford, 1993, p. 5.

⁶¹ La définition que donne le *Dictionnaire de droit international* du vocable de « contrôle » révèle parfaitement ce lien entre contrôle et licéité : « [v]érification de la conformité d'un acte, d'une situation ou d'un comportement aux normes qui les régissent » (J. SALMON, G. GUILLAUME (dir.), *Dictionnaire de droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 261). La définition qu'en donne le dictionnaire dirigé par Jules Basdevant en rend le même

« [I]a fonction de contrôle est une partie essentielle de la technique juridique, une des fonctions absolument nécessaires à la vie et au progrès de toute société, de toute organisation sociale. [...] Le contrôle est une fonction organique qui permet de faire rectifier les erreurs, soit d'appréciation, soit d'action, qui pourraient compromettre la stabilité et la sécurité de la vie sociale. Il sert donc à assurer l'ordre public nécessaire. La fonction de contrôle consiste essentiellement à constater la régularité ou l'irrégularité totale ou partielle d'un acte juridique contesté et, par suite, la validité des situations juridiques qui en découlent. La constatation consiste à son tour, dans l'appréciation d'un acte juridique au point de vue de sa conformité avec une règle de droit »⁶².

C'est également ce que relevait Pierre-Marie Dupuy, en notant que la responsabilité et la légalité – sou-entendu son contrôle – entretiennent un lien direct et essentiel : l'une étant la conséquence directe, sinon toujours immédiate, de l'autre⁶³. Comme il l'explique, c'est « cette jonction fondamentale entre la légalité et la responsabilité comme conséquence la plus directe de son irrespect qui confère, dans tout système de droit, une portée structurelle à l'institution de la responsabilité »⁶⁴. C'est en ce sens que l'on a fait le choix de désigner les mécanismes d'*accountability* qui font l'objet de cette recherche d'« organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces ».

41. L'impression dans laquelle a baigné les premières années de cette recherche a été que le regard porté par la doctrine sur les mécanismes relevant dans le discours des organisations internationales de leur *accountability* était assez largement dépréciatif. Par exemple, pour Laurence Dubin, l'*accountability* est susceptible de constituer une stratégie des organisations internationales d'« évitement » de leur responsabilité⁶⁵. Dans le même sens, Hervé Ascensio considère que l'on peut craindre que « le discours de l'*accountability* permette parfois à l'organisation d'échapper à sa responsabilité en se réfugiant dans le jargon et la bureaucratie »⁶⁶. Et de fait, le terme qui s'est imposé le plus largement pour traduire le terme d'*accountability* n'a pas été celui de « responsabilité », mais celui de « rendre des comptes ». De façon implicite, cet emploi des mots et le jugement qui le sous-tend adoptent, pour prendre la mesure de ces mécanismes et les qualifier, le point de vue de ceux pour qui ils constituent un recours. Ils cherchent ainsi à voir dans l'*accountability* des organisations un équivalent à la responsabilité des États et dans les mécanismes qui en relèvent des juges. Ne le voyant pas, ils réfutent le terme de « responsabilité » pour en parler. Mais ce faisant, ils développent une idée de ce que *devraient être* l'*accountability* des organisations internationales et les mécanismes qui en relèvent.

42. Le point de départ de cette recherche a consisté à s'inscrire en quelques sortes dans le contre-pied de cette approche, c'est-à-dire à ne pas aborder les mécanismes d'*accountability* des organisations ouverts aux personnes privées tierces dans une perspective de ce qu'ils devraient être, mais dans la perspective de ce qu'ils sont pour eux-mêmes et pour ceux qui les

sens, mais en mettant plus en évidence la dimension sociale de cette fonction : « [s]urveillance exercée en vue de vérifier la conformité d'un acte, d'une situation, de l'exercice d'un pouvoir à une règle, à un engagement ou aux exigences d'une bonne administration » (J. BASDEVANT (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, Paris, 1960, p. 167).

⁶² N. KAASIK, *Le contrôle en droit international*, A. Pedone, Paris, 1933, p. 7.

⁶³ P.-M. DUPUY, « Responsabilité et légalité », in Société française pour le droit international, *La responsabilité dans le système international*, Pedone, Paris, 1991, p. 263.

⁶⁴ *Idem*, p. 264.

⁶⁵ L. DUBIN, « La responsabilité des organisations ... » *op. cit.*, p. 63.

⁶⁶ H. ASCENSIO, « Le règlement des différends ... » *op. cit.*, p. 107.

ont mis en place – à savoir, les organisations internationales. C'est donc un point de vue que l'on peut qualifier d'interne qui anime la démarche choisie pour cette recherche : s'efforcer d'appréhender ce que nous avons désigné comme les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces de l'intérieur des organisations. On cherche à comprendre ce qu'ils sont *pour* le système institutionnel international : c'est-à-dire, ce pour quoi ils ont été créés pour ceux qui les ont créés, ce qu'ils sont devenus à partir de là et quelles attentes ont été générées chez ceux auxquels ils s'adressent. À cet égard, c'est toujours de responsabilité qu'il s'agit. La question est de savoir de quelle nature est cette responsabilité. Pour tâcher d'y répondre, on commencera par analyser la portée de l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces (*Première Partie*), avant de se pencher sur le contenu de ce contrôle (*Deuxième Partie*).

PREMIERE PARTIE – L’OUVERTURE DU CONTROLE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES AUX PERSONNES PRIVEES

43. En introduction de cette étude, nous avons souligné comment la création des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces s’inscrit dans le cadre d’un pivotement du développement du droit institutionnel international vers les questions de responsabilité et de contrôle. Ce pivotement introduit des contraintes nouvelles pesant sur les organisations internationales, qui sont à l’origine de la mise en place des organes de contrôle. L’activité de ces derniers y répondent en formalisant et en approfondissant les équilibres internes des organisations. C’est là un phénomène d’évolution qu’il nous semble approprié de qualifier de complexification, qu’il faut entendre dans un double sens d’approfondissement et d’enrichissement du système institutionnel international. En effet, avec la prise en considération des contraintes juridiques liées à la reconnaissance de leur responsabilité vis-à-vis de personnes privées sans lien avec leurs systèmes juridiques internes – c’est-à-dire tierces –, les organisations évoluent dans un sens qui les éloigne de la conception faisant d’elles de simples outils pour leurs États membres, pour les faire se structurer pour se modeler en partie sur l’organisation interne des États eux-mêmes. Ce mouvement renforce la tension classique qui anime le droit institutionnel international entre autonomie et dépendance à l’égard de leurs États membres, dont les organisations ne sauraient en réalité se défaire mais qui implique de penser de façon nuancée la manière dont cet antagonisme se déploie⁶⁷.

44. Cette complexification des organisations internationales se déploie au sein de deux espaces, le terme étant entendu comme recouvrant les interactions, dans leurs dimensions tant politiques que juridiques, entre les différents sujets de droit mis en relation à travers la création des organes de contrôle : l’espace public international (*Titre I*) et l’espace institutionnel international (*Titre II*).

⁶⁷ Comme l’expliquent R. COLLINS et N.D. WHITE, « [a] more nuanced understanding of autonomy and accountability might therefore suggest an element of antagonism between the concepts, but nonetheless still suggests the sense in which they are both inseparable and to some degree mutually-constitutive » (« Moving Beyond the Autonomy-Accountability Dichotomy: Reflections on Institutional Independence in the International Legal Order », *International Organizations Law Review*, 2010, vol. 7/1, p. 8).

TITRE I – LA COMPLEXIFICATION DE L’ESPACE PUBLIC INTERNATIONAL

45. Si l’action des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces se déploie exclusivement au sein des ordres juridiques internes des organisations internationales, les interactions à partir desquels se nouent les rapports de responsabilité que les organes de contrôle mettent en œuvre dépassent les limites de l’espace institutionnel de chaque organisation. Comme l’explique Laurence Boisson de Chazournes à propos du Panel d’inspection de la Banque mondiale, celui-ci « illustre la nécessité chaque jour plus pressante de construire des “espaces publics” – au sens où l’entend le philosophe Jürgen Habermas – qui permettent la mise en relation de partenaires non traditionnels et de statures différentes, appelés à échanger, à travailler ensemble, voire à négocier »⁶⁸. Dans cette idée, les différents espaces publics s’intègrent dans des rapports d’emboîtement, de hiérarchie et de complémentarité, à l’image des rapports entre les ordres juridiques : ordre juridique international, ordres juridiques internes des États et ordres juridiques internes des organisations internationales. À cet égard, l’espace public international embrasse l’ensemble des espaces institutionnels internationaux de chaque organisation et des espaces publics nationaux des différents États. Il ne faut pas voir ceux-ci comme constituant des sous-espaces de l’espace public international. Plutôt, celui-ci constitue l’espace commun aux autres espaces, à travers lequel des échanges et des rapports de complémentarité entre les espaces institutionnels internationaux et les espaces nationaux peuvent se produire. La mise en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces ressort comme la résultante d’une intensification des échanges entre les espaces publics nationaux et l’espace public international, à travers la prise en considération croissante de la voix des individus exprimée dans leurs sociétés nationales au sein de la société internationale.

46. Dès lors, ce qui apparaît comme le point d’origine de la création des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces est l’accroissement soudain, à un moment donné, de la portée de revendications élevées par les personnes privées tierces au sein de leurs espaces publics nationaux à l’égard des organisations internationales considérées. Celles-ci se sont ainsi retrouvées confrontées à un renouvellement de l’exigence de justifier de leur légitimité au sein de la société internationale, vis-à-vis tant de leurs États membres que des individus concernés par l’accomplissement de leurs fonctions (*Chapitre 1*), faisant émerger un nouveau rapport de responsabilité pertinent dans l’ordre juridique international (*Chapitre 2*).

⁶⁸ L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Le Panel d’inspection de la Banque mondiale : à propos de la complexification de l’espace public international », *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, vol. 105/1, p. 146.

Chapitre 1 – Le renouvellement de l'exigence de légitimité des organisations internationales

47. L'émergence des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces qui font l'objet de cette recherche s'ancre dans des crises affrontées par les organisations internationales, qui les ont contraintes à réagir pour répondre à une remise en cause de l'utilité de leur action. S'il ne faut pas nécessairement exagérer l'ampleur de ces crises – les organisations internationales ayant souvent été qualifiées de « en crise » à un titre ou à un autre, d'autant plus que toutes les crises graves des organisations n'ont pas nécessairement conduites à la création d'un organe de contrôle –, elles apparaissent ouvrir sur des évolutions profondes de la structure du système institutionnel international⁶⁹.

48. L'émergence des organes de contrôle apparaît en effet comme une réaction des organisations internationales à la perception, tant par les États que par les individus, d'un déficit de légitimité (*Section 1*). Face à la multiplication des attentes auxquelles elles se retrouvent ainsi devoir répondre pour justifier du bien-fondé de leur action, les organes de contrôle se révèlent incarner une pluralité de formes de légitimation (*Section 2*).

Section 1 – L'émergence des organes de contrôle comme réaction à la perception d'un déficit de légitimité des organisations internationales

49. Les origines des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces s'enracinent dans une amplification de l'exigence de responsabilité formulée à l'égard des organisations internationales (*I*). À cet égard, la mise en place de ces organes constitue tout à la fois un outil de responsabilisation et un discours de relégitimation (*II*).

I – Les origines des organes de contrôle : l'amplification de l'exigence de responsabilité pesant sur les organisations internationales

50. L'idée que les institutions internationales connaissent un déficit d'*accountability* n'est pas une donnée purement factuelle. Le déficit invoqué peut être matériellement constaté à travers les crises qui ont poussé à la création des organes de contrôle des institutions internationales ouverts aux personnes privées tierces. Cette observation empirique ne peut toutefois manquer de se doubler d'un jugement de valeur, procédant d'un changement de perception de la part de celui qui invoque ce déficit d'*accountability*. En effet, les transformations des institutions internationales sont également le reflet des transformations de

⁶⁹ Déjà, Michel Virally rapportait « une certaine exagération » dans la dénonciation de la crise des institutions internationales. Voir son avant-propos à J. SCHWOB, *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales, essai de typologie*, Bruylant, Bruxelles, 1987, p. v.

l'État et de sa place dans la régulation des affaires humaines⁷⁰. Le thème de l'*accountability* des organisations internationales n'émerge ainsi pas de manière fortuite à partir des réponses apportées à une série d'évènements affectant diverses organisations internationales, qui se seraient agglomérées autour d'un même terme pour produire une forme d'unité conceptuelle. Tout au contraire, il s'inscrit de manière structurelle dans l'évolution du droit des organisations internationales. Son émergence tient à un changement de perception de la valeur attachée à l'action des organisations internationales, entraînant la remise en cause de la justification antérieurement acceptée de la position politique ou juridique des organisations vis-à-vis des autres acteurs de la société internationale. On constate l'apparition dans l'opinion publique d'un « *accountability gap* », lié à l'élévation du niveau d'exigences attendu de la part des organisations internationales : progressivement, ce qui était suffisant ne l'est plus, ou bien ce qui faisait que l'on acceptait une conséquence négative de l'action d'une organisation ne le justifie plus.

51. Du point de vue des individus, la perception d'un déficit de légitimité des organisations internationales s'enracine dans le renouvellement des exigences de la société civile face à l'irresponsabilité des organisations internationales (A). Dans la perspective de la conduite de la société internationale en revanche, la perception d'un déficit de légitimité des organisations apparaît s'attacher davantage à la réalisation de l'absence de contrôle effectif de leur fonctionnement (B).

A/ Une réaction face à la prise de conscience de l'irresponsabilité des organisations internationales

52. La mise en place d'organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces ressort comme une réponse à la perception de plus en plus aiguë au sein de la société civile de l'irresponsabilité dont font montre les organisations internationales face aux conséquences dommageables, voire néfastes, des actions entreprises au titre de l'accomplissement de leur fonction (1). La pression que cette perception exerce sur le système institutionnel international marque un phénomène de banalisation de l'autorité maniée par les organisations internationales (2).

1. *La mise en lumière des conséquences néfastes de l'action des organisations internationales*

53. Lorsque l'on se penche sur les circonstances qui entourent la mise en place des différents organes faisant l'objet de cette recherche, on peut observer qu'au-delà des différences liées à la diversité des fonctions des organisations internationales qui les ont mis en place, leur création intervient systématiquement en réaction à un moment paroxystique de rejet de l'action des

⁷⁰ On a ainsi pu désigner le paradigme de la gouvernance globale comme le « symptôme » de la crise des institutions internationales, voir L. DUBIN, M.-C. RUNAVOT, « Représentativité, efficacité, légitimité : Des organisations internationales en crise ? », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, pp. 78-81, §§ 150-156.

organisations par ceux à qui elles sont censées bénéficier⁷¹. Confrontées à des mouvements de contestation qu'elles ne peuvent contenir, les organisations se retrouvent socialement contraintes d'assumer leur responsabilité dans l'espace public. À cette occasion, on constate que la ligne de partage entre les sphères nationales et la sphère internationale se brouille sous l'effet d'une interpénétration par les personnes privées d'un côté et par les organisations internationales de l'autre : les premières en faisant porter le poids de leurs réclamations jusque dans l'espace public international, les secondes par le fait de s'adresser aux personnes privées directement dans l'espace public national. Les cas de la Banque mondiale et du Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies illustrent à eux deux les différentes manières dont cette interpénétration se déploie pour conduire à la création des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces.

54. Dans le cas de la Banque mondiale, c'est avant tout sous l'effet d'une pression sociale et médiatique que l'organisation fut conduite à devoir assumer sa responsabilité vis-à-vis des populations affectées par ses projets. L'évènement déclencheur du processus menant à la création du Panel d'inspection fut le scandale des projets sur la rivière Narmada, en Inde. Au milieu des années 80, la Banque avait donné son feu vert au financement de la construction d'un gigantesque barrage et d'un réseau d'irrigation associé : les projets de Sardar Sarovar. Leur origine remontait deux décennies en arrière, mais l'opposition des populations locales les avait jusque-là empêchés. Celles-ci insistaient sur la prise en compte de la notion d'équité dans les débats sur le développement économique et social, ainsi que sur la nécessité d'une véritable évaluation de qui tire les bénéfices et de qui supporte les coûts des projets de développement de grande ampleur tels que ceux du barrage de Sardar Sarovar et de son réseau d'irrigation. Les promoteurs de ces projets soutenaient pour leur part que ceux-ci permettraient d'apporter de l'eau potable à plus de 40 millions de personnes, d'irriguer 1,8 millions d'hectares de terre et fourniraient de l'électricité, cela au détriment de populations tribales qu'il faudrait déplacer, mais dont les terres destinées à être submergées sont rocailleuses et dégradées. Ce à quoi les opposants au projet rétorquaient que les bénéfices escomptés de la construction du barrage étaient grandement surestimés voire illusoire, que son impact environnemental serait à l'inverse beaucoup plus important qu'anticipé, et que les mesures prévues pour la relocalisation des personnes déplacées étaient insuffisantes et vouées à l'échec⁷². La décision de la Banque mondiale prise en 1985 d'octroyer un prêt au gouvernement indien pour financer les projets sur la rivière Narmada eut pour conséquence de court-circuiter le débat national et de permettre aux autorités, fortes de la caution politique de la Banque mondiale, de passer outre l'opposition des populations locales. Lorsque la construction du barrage et de son réseau d'irrigation furent lancés en 1987, les deux projets n'avaient pas fait l'objet d'une étude d'impact – requise tant par la loi indienne que par les politiques de la Banque – et n'avaient pas reçu le feu vert du Ministre de l'Environnement et des Forêts⁷³. Malgré le lancement des travaux en 1987, l'opposition au projet continua, avec en décembre 1990 l'organisation d'une grande marche se

⁷¹ Exception faite des organes de contrôle mis en place par contagion, comme les divers organes de contrôle des banques régionales de développement ou le Panel de la mission EULEX Kosovo.

⁷² T.R. BERGER, « The World Bank's Independent Review of India's Sardar Sarovar Projects », *AUILR*, 1993, vol. 9/1, p. 36.

⁷³ D. CLARK, « Understanding the World Bank Inspection Panel », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman and Littlefield Publ., Lanham, 2003, p. 3.

clôturant par une grève de la faim menée par plusieurs opposants de renom⁷⁴. Relayant les mouvements de contestation locaux, une intense campagne internationale orchestrée par des ONG comme le *Center for International Environmental Law* se mit en place en Europe, au Japon et en Amérique du Nord, afin de soulever auprès des autorités et des opinions publiques de ces régions la question du bien-fondé du soutien de la Banque mondiale aux projets sur la rivière Narmada⁷⁵. C'est ainsi que, face à l'ampleur de la contestation, le Président de la Banque mondiale de l'époque, Barber Conable, décida en mars 1991 la mise sur pied d'une commission d'évaluation indépendante *ad hoc* présidée par Bradford Morse chargée de passer en revue le respect des standards de la Banque par les projets contestés et d'examiner le bien-fondé des arguments soulevés par les populations locales à leur rencontre⁷⁶.

55. Dans le cas du Comité des sanctions, c'est sous la pression indirecte de juridictions nationales et d'organes internationaux de protection des droits de l'Homme, devant lesquels des recours avaient été déposés par des individus injustement visés par des sanctions, que le Conseil de sécurité se retrouva virtuellement mis en demeure de créer le Bureau du médiateur du Comité des sanctions. À la suite des attentats du 11 septembre 2001, le régime de sanctions instauré par la résolution 1267 prit une tout autre ampleur, avec un accroissement considérable du nombre de personnes visées en raison de leurs liens présumés avec *Al Qaeda* et les *Talibans*. À la demande des États-Unis, le Comité des sanctions décida de l'inscription de plus de deux cents noms sur la Liste des personnes soupçonnées de soutenir les réseaux terroristes islamistes. Cette expansion provoqua un contentieux devant les tribunaux nationaux de plusieurs États ainsi que devant des juridictions internationales, porté par des individus clamant être injustement visés, mais incapables de le faire valoir auprès de l'organe international ayant décidé de la sanction à leur rencontre. Face à cette situation qu'un juge canadien alla jusqu'à qualifier de *kafkaesque*, les juridictions nationales et européennes réagirent en menaçant de neutraliser la mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité au sein des ordres juridiques nationaux et de l'Union européenne si un niveau adéquat de protection des droits des individus ciblés n'était pas garanti dans le cadre du régime de sanctions⁷⁷. Cette situation

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Aux États-Unis, cette campagne mena en 1989 à une série d'auditions devant le Congrès, orchestrée par les ONG afin de pousser le gouvernement états-unien à utiliser son influence au sein de la Banque mondiale pour s'opposer aux projets de Sardar Sarovar. Au Japon, la campagne menée par les ONG, appuyées par des membres de la Diète et de haut-fonctionnaires de l'administration, entraîna le gouvernement à retirer son accord pour l'octroi de prêts bilatéraux à l'Inde en vue de financer le projet de barrage. Sur l'alliance forgée par les ONG locales et internationales afin de s'opposer aux projets de Sardar Sarovar, voir S. KOTHARI, « Globalization, Global Alliances and the Narmada Movement », in S. KHAGRAM, J.V. RIKER, K. SIKKINK (eds.), *Restructuring World Politics : Transnational Social Movements, Networks and Norms*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2000, pp. 232-233. En Europe, une audition fut organisée au Parlement européen et des questions portant sur les projets de Sardar Sarovar soulevées au sein des Parlements allemands, finlandais et suédois (D. CLARK, « Understanding... » *op. cit.*, p. 20, note 8).

⁷⁶ Dans son ouvrage consacré au Panel d'inspection, son architecte, Ibrahim Shihata, révèle que, « *the establishment of the "Morse Commission" was not formally discussed by the Bank's Board, even though some Executive Directors took an active role in this matter* » (I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel : In Practice*, Oxford University Press, New York, 2000, 2nd éd., p. 6). Si l'on met ce détail en relation avec les pressions exercées par les ONG sur les gouvernements européens, japonais et américains, l'on peut penser qu'il s'agissait des Administrateurs représentant ces pays. Si cette supposition est exacte, elle éclaire l'efficacité des pressions exercées par les ONG et la manière dont les États agissent comme une courroie de transmission de ces pressions au sein des organisations dont ils sont membres.

⁷⁷ Dans les mots du juge Zinn, qui a présidé le tribunal : « *[t]he 1267 Committee regime is [...] a situation for a listed person not unlike that of Josef K. in Kafka's The Trial, who awakens one morning and, for reasons never*

contribua grandement à mettre la pression sur les États dont les nationaux étaient visés, qui à leur tour mirent la pression sur le Conseil de sécurité pour le forcer à prendre en considération la position des individus visés.

56. Si l'on passe en revue les autres organes de contrôle étudiés dans le cadre de cette recherche, on constate que cet enchaînement se retrouve également à l'œuvre dans leur mise en place. Pour la MINUK, c'est sous la pression des organisations non gouvernementales relayée par les organes européens et internationaux de protection des droits de l'Homme – Commission de Venise du Conseil de l'Europe et Comité des droits de l'Homme des Nations Unies – qu'elle fut amenée à mettre en place le Panel consultatif des droits de l'Homme, afin de répondre aux critiques formulées à son endroit⁷⁸. Dans le cas d'Interpol, c'est la crainte de voir les plaintes déposées devant les juridictions nationales ainsi que la pression exercée par le gouvernement français et la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés suite à l'adoption de règles protégeant les données personnelles qui ont alimenté la volonté de mettre en place un organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces⁷⁹.

57. Les exemples que nous avons développés mettent en évidence la dynamique conduisant les organisations internationales à la création d'organes de contrôle accessibles aux personnes privées tierces. Ils montrent que celle-ci repose sur une pression sociale émanant de la société civile – soit des personnes privées directement concernées agissant par l'intermédiaire des juridictions auxquelles elles ont accès, soit d'organisations non gouvernementales œuvrant pour protéger les droits des individus – qui pousse les États à contraindre les organisations internationales à prendre en considération la position des personnes privées tierces. De façon systématique, cette dynamique part d'une situation dans laquelle l'organisation est accusée d'être responsable de dommages infligés aux personnes privées, face auxquels celles-ci se retrouvent dénuées de tout recours contre l'organisation. Ce sont alors les États eux-mêmes, que ce soit en tant qu'États membres ou en tant qu'État de nationalité des personnes privées, ou d'autres organisations internationales intergouvernementales qui forcent l'organisation à réagir par la mise en place d'organes de contrôle ouverts à ces personnes privées, sous peine de priver celle-ci de son autonomie, en retenant ses financements ou bien en faisant prévaloir leur propre juridiction sur les immunités de l'organisation. Cet enchaînement est important, car il rend compte du rôle que jouent les personnes privées au sein de la sphère publique internationale, tout en montrant que la structure de l'ordre juridique international est préservée. Car si la pression sociale pesant sur les organisations internationales émane des personnes privées, c'est ultimement l'action des États qui contraint les organisations à réagir. Par ailleurs, l'organisation se retrouve appelée à devoir réagir en faisant plus que simplement réparer un

revealed to him [...] is arrested and prosecuted for an unspecified crime » (*Abdelrazik v. Canada* [Minister of Foreign Affairs] 2009 F.C. 580, §53).

⁷⁸ Voir Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), « Avis sur les droits de l'Homme au Kosovo : Établissement éventuel de mécanismes de contrôle », avis n° 280/2004, 11 octobre 2004, CDL-AD(2004)033 ; Human Rights Watch, *Failure to Protect : Anti-Minority Violence in Kosovo*, mars 2004.

⁷⁹ Sur l'historique de la création de la Commission pour le contrôle des fichiers d'Interpol, voir V. NDIOR, « La Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL », in E. DEBAETS, A. DURANTHON, M. SZTULMAN (dir.), *Les fichiers de police : Recherche initiée par l'Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse I Capitole*, Institut universitaire Varenne, Bayonne, 2019, pp. 325-343 ; D. VENTURA, « La mise en place d'une voie de recours effectif au sein d'INTERPOL. Quelques réflexions autour de la réforme de la Commission de contrôle des fichiers », *AFDI*, 2017, vol. 63, pp. 300-311 ; C.W. LING, « Policing Interpol: The Commission for the Control of Interpol's Files and the Right to a Remedy », *IOLR*, 2010, vol. 7/2, pp. 375-404, spéc. pp. 384-388.

dommage : elle doit réformer son fonctionnement afin de répondre à une menace structurelle pesant sur son autonomie. C'est sur ce dernier point en particulier que se distinguent les crises traversées par les organisations qui mènent à la mise en place d'un organe de contrôle accessible aux personnes privées tierces, et celles mettant également en cause les dommages infligés aux particuliers par les organisations mais qui ne mènent pas à la création d'un tel organe.

58. Si l'on analyse ces autres crises traversées par les organisations internationales, on peut observer que la pression sociale exercée par la société civile s'y retrouve également, mais sans pour autant que cette pression se transmette aux États pour qu'ils poussent les organisations à mettre en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces. L'épidémie de choléra en Haïti déclenchée par le contingent de casque bleus népalais déployé dans le pays à la suite du tremblement de terre de 2010 a été l'un des pires scandales que l'Organisation des Nations Unies ait eu à traverser au cours des dernières décennies. La pression sociale exercée sur celle-ci pour qu'elle réponde aux dommages subis par les victimes de l'épidémie a été considérable. Pour autant, l'Organisation refusa de considérer la réclamation formulée auprès d'elle par les victimes de l'épidémie, avant de leur opposer ses immunités lors de la procédure engagée contre elle devant les tribunaux américains⁸⁰. De la même manière, la plainte déposée par les familles des victimes du massacre de Srebrenica contre la FORPRONU, reprochant aux forces des Nations Unies de ne pas s'être opposées à l'avancée des forces serbes, a été déclarée irrecevable par les juridictions néerlandaises et la Cour européenne des droits de l'Homme du fait de l'immunité de juridiction invoquée par l'Organisation⁸¹. Dès lors, la question est de savoir ce qui distingue ces différentes crises, faisant que certaines aboutissent à la mise en place d'organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces et d'autres non.

59. L'idée que l'on peut avancer pour y répondre est que ces crises n'ont pas conduit à la mise en place de tels organes parce qu'elles n'aboutissaient pas, aux yeux de l'institution et de ses États membres, à remettre en question le fait que les actions de l'organisation étaient bien en adéquation avec sa fonction. Bien plutôt, elles constituaient une simple mise en cause des défaillances de l'organisation dans l'accomplissement de sa fonction, qu'il s'agisse de dommages infligés dans le cadre son exercice ou bien d'erreurs ou d'insuffisances qui l'auraient affectée. Pour les crises les plus graves, on peut éventuellement considérer qu'elles constituaient une remise en question de l'idée que l'organisation était à la hauteur de sa tâche, comme l'ont fait les critiques adressées aux Nations Unies à la suite des massacres commis au Rwanda et à Srebrenica malgré le déploiement de forces de maintien de la paix. Cependant, même de telles critiques n'aboutissaient pas à questionner le fait que le déploiement de casques

⁸⁰ Sur les diverses tentatives des victimes de l'épidémie de Choléra en Haïti d'engager la responsabilité des Nations Unies, voir F. MEGRET, « La responsabilité des Nations Unies au temps du choléra », *RBDI*, 2013, vol. 46/1, pp. 161-189 ; J. ALVAREZ, « The United Nations in the Time of Cholera », *AJIL Unbound*, 2014, vol. 108, pp. 22-29 ; R. BISMUTH « Note sous Cour du district de New-York Sud, *Delama Georges, et al. v. United Nations, et al.*, 9 janvier 2015, 3-CV-7176 [JPOI] », in R. RIVIER (dir.), « Jurisprudences étrangères intéressant le droit international », *RGDIP*, 2015, vol. 119/4, pp. 879-882.

⁸¹ Sur la procédure devant les juridictions néerlandaises, voir T.M. DE BOER, « Netherlands Judicial Decisions Involving Questions of Private International Law: Can the United Nations Be Sued for its Role in the Srebrenica Massacre ? », *Netherlands International Law Review*, 2013, vol. 60/1, pp. 121-130. Sur la décision d'irrecevabilité rendue par la Cour européenne des droits de l'Homme, voir la note de P. JACOB sous CEDH, *Stichting Mothers of Srebrenica et a. c/ Pays-Bas*, décision du 11 juin 2013, n° 65542/12, in E. DECAUX, P. TAVERNIER, M. BOUMGHAR (dir.), « Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (année 2013) », *JDI*, 2013, vol. 141/3, pp. 955-960.

bleus avait bien pour finalité de protéger les populations civiles et de mettre fin aux affrontements armés. Plus encore, les organisations internationales avançaient comme réponse à ces critiques la notion de ce qu'accepter l'engagement de leur responsabilité pour de telles défaillances nuirait à l'exercice de sa fonction⁸².

60. À l'inverse, les crises traversées par les organisations qui ont abouti à la mise en place d'un organe de contrôle ont constitué une mise en cause du fait que les actions de l'organisation avaient bien pour finalité d'accomplir sa fonction. Dans le cas de la Banque mondiale, il s'agissait d'une remise en cause de ce que les projets de Sardar Sarovar contribuaient bien au développement économique et social des populations en général et que les personnes privées au détriment desquelles cette amélioration se ferait seraient correctement compensées. Comme l'a résumé Medha Patkar, co-fondateur du Narmada Bachao Andolan (Movement to Save the Narmada), « *the World Bank was really a crucial factor that was pushing a distorted decision-making process forward without considering the social impact, without considering the fulfillment of their own conditions and agreements* »⁸³. Les conclusions auxquelles aboutirent la Commission Morse confirmèrent ce point :

« *[w]e think the Sardar Sarovar Projects as they stand are flawed, that resettlement and rehabilitation of all those displaced by the Projects is not possible under prevailing circumstances, and that the environmental impacts of the project have not been properly considered or adequately addressed. Moreover, we believe that the Bank shares responsibility with the borrower for the situation that has developed* »⁸⁴.

Il en ressort que, dans le cas des projets de Sardar Sarovar, aux yeux de la Commission, la Banque mondiale allait en réalité à l'encontre de sa fonction.

61. Le même phénomène s'observe avec le Comité des Sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Au-delà de la situation personnelle des individus visés par des sanctions, ce qui était visé par les juridictions nationales et internationales était le fonctionnement du régime de sanctions instauré par la résolution 1267. Tout d'abord le fait que l'inscription d'un nom sur la Liste ne répondait à aucune obligation de justifier la décision, ni à aucun critère de preuve quant au lien entre la personne visée et les réseaux terroristes islamistes⁸⁵. Ensuite le fait que, dans sa pratique, le Comité des sanctions ne contrôlait à aucun moment le bien-fondé de la proposition

⁸² En réponse à la menace d'une action en justice contre l'Organisation des Nations Unies portée par deux rwandaises ayant perdu de la famille au cours du génocide et alléguant que les casques bleus les avaient livrées aux génocidaires ou bien furent devant eux, le porte-parole du Secrétaire général de l'Organisation de l'époque – Kofi Annan – faisait valoir que, « *if we allowed our peacekeepers to be brought to courts and tried over matters like this, that would be the end of peacekeeping* » (propos rapportés dans : M. RILEY, « UN to Seek Immunity on Rwanda », *Sydney Herald*, 14 janvier 2000).

⁸³ M. PATKAR, S. KOTHARI, « The Struggle for Participation and Justice: a Historical Narrative », in W.E. FISHER (ed.), *Toward Sustainable Development ?*, M.E. Sharpe, Armonk, 1995, pp. 175-176.

⁸⁴ B. MORSE, T.R. BERGER, « Letter from Bradford Morse (Chairman) and Thomas R. Berger (Deputy Chairman) to Lewis T. Preston (President, The World Bank), 18 June 1992 », in *Sardar Sarovar – Report of the Independent Review*, Resource Futures International, Ottawa, 1992, pp. xii-xiii.

⁸⁵ E. ROSAND, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *AJIL*, 2004, vol. 98/4, p. 748 : « *[n]one of [the guidelines and standards for follow in proposing names] included specific evidentiary guidelines or requirements for the submitting state or organization, apart from the general ones included in the Council's resolutions themselves. Thus, in practice, submissions of names to the 1267 Committee often contained minimal personal information and did not generally include explanations of the connection between the individual or entity and [islamist terrorist organizations]* ».

d'un État d'inscrire un nom sur la Liste des personnes soupçonnées⁸⁶. En décalage avec le texte de la résolution 1267 selon lequel la décision d'adopter une sanction relevait du Comité, celui-ci apparaissait ne fonctionner en réalité que comme une simple chambre d'enregistrement de la volonté des États – principalement les États-Unis⁸⁷. Ce qui était reproché était que, du point de vue des États membres du Comité, il ne s'agissait là nullement d'une défaillance dans l'exercice de ses fonctions, mais du niveau approprié de contrôle qu'ils estimaient devoir exercer au regard de l'objectif poursuivi par la résolution 1267⁸⁸. Sauf que, dans le cas des individus visées à tort, il aboutissait à manquer complètement sa cible et à dévoyer sa fonction de lutte contre le terrorisme, faisant d'une action supposée poursuivre la justice une action en réalité inique. Quant à la MINUK, la mise en place du Panel a découlé du constat de la contradiction fondamentale qu'il y avait pour l'Organisation à prétendre instaurer un État kosovar respectant le principe de l'État de droit sans s'y soumettre elle-même⁸⁹.

62. Très concrètement, on constate qu'au moment de mettre en place leurs organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, les organisations internationales faisaient face à la révélation du décalage entre leurs actions et les fonctions qui sont les leurs, conduisant à une contestation de ces actions et une remise en cause leur bien-fondé. Logiquement, il s'en est suivi qu'elles n'ont pu esquiver d'avoir à assumer leur responsabilité vis-à-vis des personnes privées tierces négativement affectées par leurs actions. De façon sous-jacente, cette mise en cause est intrinsèquement liée à une réévaluation de la nature de l'autorité maniée par les organisations internationales.

2. La banalisation de l'autorité maniée par les organisations internationales

63. Dans le cas des mises en cause de la responsabilité des organisations internationales qui ont fait suite à des crises comme celle du massacre de Srebrenica ou bien celle du déclenchement de l'épidémie de Choléra en Haïti, les attentes des personnes privées victimes de l'action ou de l'inaction de l'organisation se sont centrées sur l'obtention d'une réparation

⁸⁶ D. HOVELL, *The Power of Process: The Value of Due Process in Security Council Sanctions Decision-Making*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 14-15. De manière parfaitement symptomatique de cette pratique, pour obtenir la radiation des noms de ses nationaux de la Liste tenue par le Comité, la Suède dut adresser sa demande à l'État ayant demandé leur inscription, à savoir les États-Unis.

⁸⁷ De l'aveu d'un représentant des États membres du Conseil de sécurité, suite aux attentats du 11 septembre 2001, « *[t]here was enormous goodwill and willingness to take on trust any name that the US submitted* » (C. COOPER, « Shunned in Sweden : How Drive to Block Funds for Terrorism Entangled Mr. Aden », *Wall Street Journal*, 6 mai 2002). La Liste du Comité des sanctions instauré par la résolution 1267 reprenait-elle ainsi essentiellement celle dressée par le gouvernement états-unien dans un *executive order* signé le 23 septembre 2001 par le Président George W. Bush (voir E. ROSAND, « The Security Council's Efforts... » *op. cit.*, p. 749, note 23).

⁸⁸ Ainsi que le relève Simon Chesterman, « *[t]he criteria for inclusion on the list have been left intentionally vague* » (S. CHESTERMAN, « The Spy Who Came in from the Cold War : Intelligence and International Law », *MJIL*, 2006 vol. 27- 4, p. 1112). Sur ce point, Eric Rosand explique que, « *[t]his approach was justified by the need to protect secret intelligence material and sources, from which the names are usually derived, and by the desire to include suspected bad actors on the list as soon as possible* » (E. ROSAND, « The Security Council's Efforts... » *op. cit.*, p. 749). D'autant que, « *[t]he United States has defended the limited reflection given to listing decisions by the Committee on the ground that it places every designation proposal through its domestic channel* », ce qui n'est toutefois pas la même chose que d'examiner la nécessité de la mesure (D. HOVELL, *op. cit.*, p. 15).

⁸⁹ J. WERZER, « The UN Human Rights Obligations and Immunity : An Oxymoron Casting a Shadow on the Transitional Administrations in Kosovo and East Timor », *NJIL*, 2008, vol. 77/1-2, pp. 105-140.

pour le dommage infligé. Elles ne conduisaient pas à attendre de l'organisation que celle-ci change son comportement afin de se mettre en conformité avec sa fonction, la mise en cause s'arrêtant à la recherche de la reconnaissance de l'imputabilité du dommage à l'organisation internationale en violation des règles du droit international. Dans le cas des crises ayant menées à la mise en place des organes de contrôle que nous étudions, c'est quelque chose de plus qui était recherché par les personnes privées tierces : au-delà de rechercher l'imputabilité du dommage à l'organisation et sa responsabilité pour fait internationalement illicite, elles formulaient à l'adresse de l'organisation une exigence de respect de leurs droits égal à celui attendu de la part de l'État au sein de l'ordre juridique international et de son propre ordre juridique interne. Dans le cas de la Banque mondiale, cette exigence constituait dans le respect par l'organisation de ses propres règles gouvernant la sélection des projets à financer et la vigilance quant à leur respect par l'État emprunteur. Il faut garder en effet à l'esprit que la Banque mondiale était considérée dans les années 90 comme la référence pour les États en développement en matière de respect des normes sociales et environnementales applicables aux projets de développement économique des populations sous-développées. S'agissant du Bureau du médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité, du Panel de la MINUK ou de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol, l'exigence constituait en revanche à attendre de l'organisation internationale qu'elle respecte les garanties offertes aux individus dans les ordres juridiques des États dont ils ont la nationalité (par vocation pour ce qui est de la MINUK, le Kosovo ayant été entendu par les États européens comme appelé à se soumettre à la juridiction de la Cour européenne des droits de l'Homme).

64. La formulation de cette exigence de responsabilité par les personnes privées tierces et par les États agissant en leur nom – que ce soit en exerçant la protection diplomatique ou par l'intermédiaire de leurs tribunaux nationaux ou des juridictions internationales de protection des droits de l'Homme – vient buter sur le régime d'immunités dont elles bénéficient. Du point de vue des organisations internationales, elle entre en conflit avec l'impératif de protection de leur autonomie, en ce qu'elle implique une prétention à définir la fonction de l'organisation. En effet, les immunités des organisations internationales sont par essence fonctionnelles, ce qui induit qu'elles sont appréhendées sur cette base que comme absolues : si l'organisation est autonome, elle est nécessairement la seule à être compétente pour déterminer ce qui relève de sa fonction et ce qui n'en relève pas – ou la seule compétente pour mettre en place un organe tiers compétent pour le déterminer. Si les tribunaux nationaux et les juridictions internationales de protection des droits de l'Homme se sont jusqu'à présent réfrénés de passer outre les immunités des organisations dans les litiges les opposant à des personnes privées tierces négativement affectées par leurs actions, les décisions rendues par un nombre croissant de juridictions au cours des dernières décennies ont fait monter la pression pesant sur les organisations pour qu'elles reconnaissent un niveau adéquat de protection des droits des individus dans le cadre de l'accomplissement de leur fonction. Ce phénomène a été rendu particulièrement visible dans le cas du Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies, puisque l'action des juridictions aurait conduit à bloquer directement l'exécution des décisions du Comité par les États au sein des ordres juridiques régionaux et nationaux. Dans le cas d'Interpol, le cadre normatif nouveau relatif à la protection des données personnelles aurait contraint l'organisation à se soumettre au droit français, passant outre ses immunités. L'action judiciaire n'a cependant pas été la seule forme par laquelle cette pression a pu s'exercer sur les

différentes organisations qui ont été conduites à mettre en place un organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces. S'agissant de la Banque mondiale, c'est une pression politique sur l'autonomie de la Banque qui s'est exercée, à travers la menace par les États-Unis de retenir leur financement si l'organisation ne se conformait pas à ses propres exigences en matière de protection des individus. Pour la MINUK enfin, la question de l'autonomie ne s'est pas posée directement, du fait de l'absence de juridiction effective d'un État ou d'une juridiction internationale compétente en matière de droit de l'Homme sur le Kosovo. C'est plus sous la forme d'un problème réputationnel que la mise en cause de son absence de responsabilité face aux conséquences de ses actions s'est posée.

65. Quel que soit le vecteur par lequel a été remis en cause l'autonomie de l'organisation internationale, l'engrenage conduisant à la mise en place des organes de contrôle qui nous occupent ici est identique. L'autonomie des organisations se justifie par l'accomplissement de sa fonction. Dès lors que le fait que les actions de l'organisation accomplissent bien cette fonction est remis en cause, le principe de la protection de son autonomie ne tient plus. Comme l'explique Jean-Marc Coicaud :

« [l']immunité est partie prenante de la responsabilité. Le fait que, dans certaines circonstances, et suivant des conditions précises, les dirigeants bénéficient d'une situation d'immunité n'est justifié que par leur statut de représentant des intérêts du groupe. C'est uniquement en rapport avec le bien commun que l'immunité assure un rôle de protection. Il faut donc que cette relation soit crédible et que l'individu bénéficiant des garanties que procure l'immunité ne viole pas, par sa conduite, l'esprit et les fins de la sociétés »⁹⁰.

Face aux États, les organisations internationales n'ont d'autres ressources que de convaincre du bien-fondé de la protection de leur autonomie. Pour ce faire, l'organisation internationale se retrouve à devoir justifier, vis-à-vis de ceux qui perçoivent son action comme dévoyant sa fonction, qu'elle agit bien à son service – le cas échéant en rectifiant ou en mettant fin à cette action. D'où la mise en place d'organes ouverts aux personnes privées tierces.

66. Derrière cette mise en cause, c'est la légitimité de l'organisation à accomplir sa fonction qui est en question. Comme l'explique encore Jean-Marc Coicaud :

« l'activité politique légitime n'est pas séparable de la responsabilité. Celle-ci est la manifestation d'un pouvoir qui accepte les contraintes imposées par le droit de gouverner. La première de ces contraintes tient au fait que le gouvernant ne peut se borner à exister pour lui-même, égoïstement. Sauf à renoncer à toute crédibilité, le pouvoir politique a besoin de se justifier en étant au service du groupe »⁹¹.

Il ne faut donc pas comprendre la protection des droits et des intérêts des personnes privées tierces comme une exigence normative découlant d'une norme de droit international. Elle ne s'impose pas aux organisations internationales de l'extérieur : elle n'émane pas d'un traité ou d'une coutume internationale. En effet, cette exigence de protection des personnes privées tierces ne peut pas se comprendre comme une obligation pour les organisations internationales. Elle survient pour elle comme une nécessité. Ce n'est qu'ensuite que le droit international peut être reconstruit, par des techniques de création d'une règle de droit comme la coutume ou le raisonnement par analogie, pour venir poser une obligation reprenant cette nécessité.

⁹⁰ J.-M. COICAUD, *Légitimité et politique : Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politique*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, pp. 47-48.

⁹¹ *Ibid.*, p. 44.

67. La recherche par les organisations de la légitimation de leur action vis-à-vis des personnes privées qui en sont les destinataires marque une banalisation de leur autorité, au sens où elle se retrouve soumise à la nécessité de montrer sa justification. À l'origine, les organisations ont baigné dans un exceptionnalisme qui effaçait tout besoin de légitimer leur action. Parce qu'elles sont ce qu'elles sont, à savoir « *the salvation of mankind* », l'action des organisations internationales est par nature légitime : c'est ainsi que l'on a pu les percevoir à leur origine⁹². L'expérience des crises ayant mené à la mise en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces montre que l'on admet aujourd'hui de moins en moins que les organisations puissent être soumises à une exigence de protection des personnes privées tierces différentes de celles qui s'imposent aux États dans le cadre de l'exercice de fonctions similaires. Le problème est que cette évolution impose de revenir sur les conceptions théoriques qui ont sous-tendu l'expansion du système institutionnel international. Dans le cadre de la théorie fonctionnaliste, l'exécution de leur fonction par les organisations internationales est appréhendée comme une chose technique, plutôt que politique, dans l'idée que cela préviendrait la survenance de conflits entre les États portant sur les valeurs qui sous-tendent la fonction de l'organisation et permettrait ainsi à cette dernière d'œuvrer pour le bien commun sans faire resurgir les oppositions de souveraineté⁹³. Jan Klabbers analyse que cette perspective fonctionnaliste est toujours présente aujourd'hui au sein de ce qu'il désigne comme le « *managerial concept of international organizations* », caractérisé par la tendance à la dépolitisation et à la déformalisation de l'exercice de leur fonction par les organisations⁹⁴. Or, celle-ci conduit les organisations à ne pas reconnaître l'impératif de protéger les intérêts et les droits des personnes privées tierces comme une nécessité. Cette conception aboutit en effet à ne pas considérer la relation entre les organisations internationales et les personnes privées tierces, qui sont ultimement les bénéficiaires de la fonction qu'elles accomplissent, comme politiquement pertinente : l'accomplissement de la fonction de l'organisation étant de nature technique, elle n'est pas concernée par ce qui fonde la légitimité politique des États dans un régime libéral, à savoir le consentement des individus, les normes fondamentales de la société et la conformité de leur action au droit⁹⁵.

⁹² Les mots sont de Nagendra SINGH : « *It appears that the faith of humanity has come to rest on the effective functioning of appropriate international organisations for the attainment of lasting international peace. There is no doubt that if ever the rule of law is to be established in the international community, it will have to be through the potent agency of international organisations. [...] international organisations have a great role to play in the salvation of mankind* » (*Termination of Membership of International Organisations*, Stevens, London, 1958, p. VII).

⁹³ Comme le relève Jan Klabbers, la doctrine internationaliste de la fin du XIX^{ème} siècle « *showed a marked tendency to treat organizations as Janus-faced entities : places where states could meet and discuss things and perhaps, if all went well, conclude agreements between them, on the one hand, and offices where action took place on the other hand. [...] This distinction [...] no doubt helped paved the way for the de-politicization of international institutional law : it suggests that the bureaux engage in technical and a-political activities, whereas the more overtly political work gets done in plenary, and thus potentially remains within the full control of the member states* » (J. KLABBERS, « The Emergence of Functionalism in International Institutional Law : Colonial Inspirations », *EJIL*, 2014, vol. 25/3, p. 656).

⁹⁴ J. KLABBERS, « Two Concepts of International Organization », *IOLR*, 2005, vol. 2/2, pp. 281-282.

⁹⁵ Comme le relèvent A. VON BOGDANDY, M. GOLDMANN et I. VENZKE, « *the putatively technical character of their tasks [...] shields them from requirements of additional legitimacy beyond state consent. The emergence of claims in world public opinion for such legitimacy shows that this view faces an increasing number of problems* » (« From Public International to International Public Law : Translating World Public Opinion into International Public Authority », *EJIL*, 2017, vol. 28/1, p. 127). Sur les fondements de la légitimité politique de l'État, voir J.-M. COICAUD, *op. cit.*, pp. 14-33.

68. La politisation de l'autorité des organisations internationales ne doit pas être appréhendée en relation avec le mouvement de dépolitisation incarné par les organisations internationales à leur origine. Comme l'explique Anne Peters :

« International law might be said 'too political' in the sense that the law often just follow the power-relations between states and does not create any strong normativity against politics. From that perspective, a relative 'de-politicization' of international relations (through constitutionalization) is beneficial, because the introduction of constitutional principles contributes to the stability of expectations, legal certainty, and to equal treatment of the relevant actors. Rather, what is properly meant by the 'lack of politics' both in dealing with fragmentation and in constitutionalization is the lack of an international political process that would be democratic in a much stronger sense than it is now. So the pertinent point is that global governance suffers from democratic deficits »⁹⁶.

Ce que l'on peut penser, c'est que la dépolitisation initiale qui a conduit à éloigner le système institutionnel international des conflits politiques marqués par l'affrontement des souverainetés atteint aujourd'hui sa limite. À cet égard, la (re)politisation de l'autorité des organisations internationales ne doit pas être comprise comme un retour en arrière, mais dans la continuité de l'évolution du système institutionnel international depuis ses origines. C'est-à-dire que plutôt que de manifester une soumission des organisations aux luttes de pouvoir entre États, elle marque plutôt une émancipation de l'autorité des organisations vis-à-vis des États pour affirmer une volonté proprement politique venant s'ajouter à celles des États au sein de la société internationale. Sur le plan de la technique juridique, cette (re)politisation entraîne logiquement un rapprochement du droit applicable aux organisations internationales de celui applicable aux États au sein de leurs ordres juridiques nationaux, du fait de l'exigence de légitimation de l'autorité des organisations. En ce sens, ce que la doctrine a qualifié de « constitutionnalisation » du droit international s'appréhende donc comme la banalisation des exigences de contrôle du pouvoir des organisations internationales au sein de la société internationale.

B/ La perception d'une absence de contrôle effectif du fonctionnement des organisations internationales

69. Avec l'accroissement des exigences de contrôle de l'action des organisations internationales émanant des personnes privées tierces et des États, il est de plus en plus devenu évident que les sources classiques du droit international applicables dans les relations entre les États n'encadrent en pratique que très faiblement l'action des organisations internationales dans leurs relations avec les personnes privées tierces, rendant très compliqué d'identifier des actes internationalement illicites commis par les organisations (I). Dans le même temps qu'ils constituent une réponse aux problèmes de légalité soulevés par l'accroissement du rôle des organisations internationales, les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces

⁹⁶ A. PETERS, « Fragmentation and Constitutionalization », in A. ORFORD, F. HOFFMANN, C. MARTIN (eds.), *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 1027-1028 (en italiques dans le texte).

paraissent répondre à une exigence concurrente de garantir l'efficacité de l'action des organisations (2).

1. L'indéterminabilité du cadre normatif de l'action des organisations internationales

70. Sur le plan théorique, la capacité des organisations internationales à être liées par les traités internationaux et la coutume internationale ne fait aucun doute⁹⁷. Le problème survient dès lors que l'on cherche à identifier précisément les normes de droit international applicables aux organisations internationales dans des circonstances précises. Cette difficulté à identifier les sources du droit applicable aux organisations internationales est relevée par la doctrine comme l'un des principaux défis auxquels le droit des institutions internationales doit répondre⁹⁸. Il est vrai que si l'on analyse le comportement des organisations internationales à la lumière de la théorie des sources du droit international, avec l'intention de rechercher de manière très concrète quelles règles les lient, pour dans certaines circonstances leur interdire de faire certaines actions précises et dans d'autres les encourager à les entreprendre voire les y obliger, on se retrouve avec très peu de réponses *de lege lata* et beaucoup de réponses *de lege ferenda*. Il se passe que,

« [i]nternational law here is caught in a theoretical problem with great practical effects: the dominant theory of functionalism, revolving as it does around relations between the organization and its Member States, is difficult to square with theorizing on the basis of obligation for international organizations under international law, precisely because the basis of obligation will come up in relations between the organization and others than its Member States »⁹⁹.

Au final donc, comme le dit August Reinisch, lorsqu'il s'agit des organisations internationales, « [it is only] a little bit exaggerating [to say that] we don't know what the wrongful acts are »¹⁰⁰. Dès lors, pour contester un comportement d'une organisation qui porterait atteinte à leur situation, les personnes privées se retrouvent contraintes de contester le fondement même

⁹⁷ Comme l'a énoncé la Cour internationale de Justice dans son avis OMS, l'« organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels il est partie » (CIJ, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'O.M.S. et l'Égypte*, avis consultatif du 20 déc. 1980, *Rec.*, pp. 89-90, § 37).

⁹⁸ Comme le relève August REINISCH, « in practice international organizations only sparingly engage in treaty-making. Thus, the necessary premise of responsibility, finding applicable primary rules of international law which can be breached by international organizations, needs to be determined. Therefore, clarifying the sources of international organizations law in the sense of establishing a body of law that is binding on international organizations may become one of the most important tasks of international organizations law today » (« Sources of International Organizations' Law: Why Custom and General Principles Are Crucial », in S. BESSON, J. D'ASPREMONT (eds.), *Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 1023). À cet égard, on peut se demander si les articles et projets d'articles élaborés par la Commission du droit international ont bien pris toute la mesure de cette question, voir N. BLOKKER, « International Organizations and Customary International Law: Is the International Law Commission Taking International Organizations Seriously? », *IOLR*, 2017, vol. 14/1, pp. 1-12. On peut à tout le moins en douter pour ce qui concerne les interactions entre les organisations internationales et les personnes privées tierces.

⁹⁹ J. KLABBERS, « Sources of International Organizations' Law: Reflections on Accountability », in S. BESSON, J. D'ASPREMONT (eds.), *Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 989.

¹⁰⁰ A. REINISCH, « Adapting to Change: The Role of International Organizations' », *A.S.I.L. Annual Meeting*, 20 avril 2015, disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=4fW-YR6HqWO>.

de son autorité et de remettre en cause sa légitimité. Cette critique peut également tout aussi bien s'appréhender sous l'angle de l'efficacité de l'action de l'organisation, dès lors que ce qu'elle met en cause est un échec à accomplir de sa fonction.

2. L'intensification de l'exigence d'efficacité de l'action des organisations internationales

71. Le jour de son élection au poste de Secrétaire général des Nations Unies, le 13 octobre 2006, Ban Ki-Moon déclarait devant l'Assemblée générale de l'Organisation que, « *[t]he true measure of the success of the UN is not how much we promise, but how much we deliver for those who need us most [...] We need not shout [the Organization's] praise or preach its virtues. We simply need to live them every day; step by step, programme by programme, mandate by mandate* »¹⁰¹. Cette profession de foi vient éclairer une facette peu étudiée de l'idée de responsabilité des organisations internationales : celle qui s'apparente dans les ordres juridiques internes à la responsabilité politique au sens large – c'est-à-dire la responsabilité de tous ceux qui concourent à l'action publique, du plus haut dirigeant politique au fonctionnaire du dernier échelon de la chaîne hiérarchique. Pour pouvoir l'appréhender, il est nécessaire de s'éloigner des structures conceptuelles françaises de la responsabilité, à laquelle elle est initialement étrangère et demeure peu familière, pour se référer à la structure conceptuelle anglo-saxonne de la responsabilité politique des gouvernants et de l'administration¹⁰². Abordés dans la perspective de l'efficacité de l'action des organisations internationales, les organes de contrôle relèvent de l'idée d'« *accountability as continuous improvement* », c'est-à-dire « *the process whereby assessments of performance become demands or stimuli that promote improvements in policy, organization and management* »¹⁰³. Cette forme de responsabilité est différente de la responsabilité pour fait internationalement illicite. Comme l'explique Julien Cazala :

« [i]l s'agit de rechercher si l'organisation a produit les effets auxquels elle tend, pas de s'interroger sur le respect des règles et procédures légales internes à l'organisation, démarche qui relève du contrôle de légalité ou de certaines formes de suivi. Parallèlement, il convient d'évaluer l'action ou l'inaction de l'organisation en relation avec les buts qui lui sont assignés »¹⁰⁴.

Cette facette de l'exigence de responsabilité des organisations internationales apparaît dans les événements qui ont conduit à la mise en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, faisant la démonstration que ceux-ci en relèvent tout autant que de la responsabilité pour fait illégal.

72. Cette facette a été particulièrement mise en évidence dans le cas de la Banque mondiale. L'arrivée en septembre 1991 d'un nouveau président fut à l'origine de changements dans la

¹⁰¹ Assemblée générale des Nations Unies, « United Nations appoints Republic of Korea's Ban Ki-Moon as next Secretary-General; Ban, deeply touched and inspired, vows to 'build bridges, bridge divides' », communiqué de presse du 13 octobre 2006, 31^{ème} session plénière, GA/10514

¹⁰² Voir P. AVRIL, « Les Fabriques des politiques », in N. WAHL, J.-L. QUERMONNE (dir.), *La France présidentielle*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1995, p. 65.

¹⁰³ P. AUCOIN, R. HEINTZMAN, « The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform », *International Review of Administrative Sciences*, 2000, vol. 66/1, p. 52.

¹⁰⁴ J. CAZALA, « Appréciation de l'efficacité de l'organisation », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, p. 969.

structure institutionnelle de l'organisation. Celui-ci, Lewis T. Preston, était en effet conscient qu'au-delà du seul cas des projets sur la rivière Narmada, c'était l'efficacité de l'action de la Banque dans son ensemble qui était remise en cause, malgré des standards internationalement reconnus comme élevés, dénotant par là un problème structurel dans le fonctionnement de l'institution¹⁰⁵. Aussi, décida-t-il en février 1992 de la mise sur pied d'un groupe de travail chargé de conduire un examen de la qualité des projets en cours de financement par la Banque, avec à sa tête un Vice-président expérimenté de la Banque mondiale, Willi A. Wapenhans. Celui-ci rendit son rapport – qui prit le nom de rapport Wapenhans – en novembre de la même année, soit dans le mois qui suivit la décision du Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale de maintenir le financement des projets de Sardar Sarovar¹⁰⁶. Pour mener son évaluation du portefeuille de la Banque, le groupe de travail procéda à l'examen de l'ensemble des rapports d'évaluation des projets soutenus par la Banque, à l'audition de membres du personnel en charge de leur mise en œuvre, ainsi qu'au recueil des retours d'expérience de la part des représentants des États emprunteurs et des autres acteurs en charge de la réalisation sur le terrain des projets financés par l'institution. Les conclusions auxquelles le groupe de travail aboutit confirmèrent ce que la Commission Morse avait esquissé dans son rapport et que le personnel de l'institution avait refusé d'admettre en proposant un plan d'action pour remédier aux violations révélées dans le cadre des projets de Sardar Sarovar : que celles-ci n'étaient pas une aberration, mais le reflet d'une défaillance systémique dans la conduite et la mise en œuvre des opérations de la Banque mondiale¹⁰⁷. Les témoignages de fonctionnaires de l'institution et de représentants des Emprunteurs recueillis lors de l'évaluation conduite par le groupe de travail documentaient l'existence d'une « *culture of approval* », tournée en direction de l'objectif d'obtenir l'approbation du plus grand nombre possible de demandes de prêt par le Conseil d'administration, au détriment de la viabilité des projets au regard des standards de la Banque¹⁰⁸.

73. Là où la Commission Morse ressortait comme un mécanisme pour répondre à des allégations de dommages élevés par les personnes privées bénéficiaires d'un projet financé

¹⁰⁵ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁶ Voir Banque mondiale, *Report of the Portfolio Management Task Force – Effective Implementation : Key to Development Impact*, World Bank, Washington D.C., 22 septembre 1992.

¹⁰⁷ Le rapport mettait en évidence une dégradation progressive de la qualité des projets financés par la Banque et le caractère généralisé des violations de ses standards au cours de leur réalisation : « *More than 75% of the projects demonstrate acceptable performance during implementation. There has been, however, a gradual but steady deterioration in portfolio performance. The share of projects with "major problems" increased from 11% in FY81 to 13% in FY89 and 20% in FY91. [...] for FY91, 30% of the projects in their fourth or fifth year of implementation were reported as having major problems [...] Performance problems were most severe in Africa ; in the Latin America region, two countries accounted for nearly 50% of the problem projects, but other regions also had 30-40% of problem projects in their 4-5 year old portfolios. Worldwide, 39% of the borrowing countries had more than 25% problem project. [...] The number of projects judged unsatisfactory at completion increased from 15% of the cohort reviewed in FY81 to 30,5% of the FY89 and 37,5% of the FY91 cohort* » (Ibid., p. ii, § iv).

¹⁰⁸ Ibid, p. iii, § vii : « *Underlying many [aspects of Bank practice that either may contribute to portfolio management problems or are insufficiently effective in resolving them] is the Bank's pervasive preoccupation with new lending. [...] Borrowers allege that loans feature conditions thought to be conducive to approval by management and the Board, even where these may complicate projects so as to jeopardize successful implementation* ». Comme l'explique un propos recueilli auprès des représentants des Emprunteurs à l'occasion d'un atelier organisé par le groupe de travail, « *Many of the problem projects [...] "were not conceived properly" and were overloaded with conditionality. "Today the trend is making the project a marketing package for Board satisfaction. If the main purpose of project conditionalities is to facilitate project progress, it's welcome. But if the main motive behind it is to sell the package before Bank approval, it is self-defeating"* » (Ibid., p. 2, §3).

par la Banque, la Commission Wapenhans constituait pour sa part un pur organe de contrôle administratif interne commandité par la direction de l'organisation. L'un comme l'autre illustrent deux versants complémentaires de la mise en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces. Le travail mené par les Commissions Morse et Wapenhans montrait ainsi comment la Banque mondiale avait perdu de vue le sens réel de sa fonction, à savoir le développement économique et l'amélioration des conditions de vie des populations des pays en développement, pour se concentrer sur un objectif purement comptable de déboursier le plus d'argent possible au profit des pays en développement¹⁰⁹. Par ailleurs, en attirant l'attention sur les violations répétées des conditions contenues dans les Accords de prêt, les deux rapports mettaient en lumière à la fois l'ineffectivité des standards de la Banque mondiale et l'impossibilité de se fier aux plans d'action contenus dans ces Accords pour estimer comment un projet serait mis en œuvre sur le terrain¹¹⁰. Sur un plan institutionnel, ils remettaient donc en question l'effectivité du contrôle censément exercé par le Conseil d'administration – ainsi que par la Direction – sur les activités de la Banque¹¹¹.

74. L'argument de la performance de l'action de l'organisation pour justifier la mise en place d'un organe de contrôle ouvert aux personnes privées s'exprime avec moins de clarté dans le cas des autres institutions internationales étudiées dans le cadre de cette recherche. Il faut y voir une raison circonstancielle liée à la spécificité de la nature d'institution financière de la Banque mondiale, qui l'amène naturellement à mesurer l'efficacité de son action au moyen d'indicateurs de performance économique et sociale. Dans le cas des autres organisations internationales étudiées, la performance ne peut se mesurer par le biais d'indicateurs chiffrés, dans la mesure où il ne s'agit pas pour elles de produire un effet directement quantifiable. De fait, si l'état global de l'efficacité de l'action administrative sur le territoire du Kosovo est quantifiable au moyen du suivi de l'évolution de certains indicateurs, ils ne constituent qu'une vision très limitée de la fonction de la MINUK. Celle-ci n'a en effet pas seulement pour fonction de rétablir l'activité normale de l'État sur le territoire du Kosovo, elle a également pour mission d'incarner un certain modèle d'État organisé autour des principes de la démocratie et de l'État de droit, ce qui n'est pas directement quantifiable. Cela n'empêche que l'argument de l'efficacité de l'action de l'organisation ne manque pas d'être formulé à leur égard et de jouer un rôle crucial dans la motivation de mettre en place un organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces.

75. Dans le cas de ces institutions, cet argument prend la forme d'un appel à pratiquer les vertus qu'elles prêchent. Très concrètement, s'agissant de la MINUK, la mise en place de son Panel consultatif des droits de l'Homme n'est pas venue d'une pression exercée sur

¹⁰⁹ Voir I. SHIHATA, *The World Bank in a Changing World – Volume 2 : Selected Essays and Lectures*, M. Nijhoff, The Hague, 1995, p. 19 : « [a]chievement was measured more by the approval of new loans rather than by the successful implementation of the projects for which the loans were made ». Dans le même sens, voir D. CLARK, « Understanding... » *op. cit.*, p. 5 : « The Wapenhans report is best known for documenting the bank's internal "culture of approval" for which bank staff are rewarded for moving large amounts of money out the door ».

¹¹⁰ D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel », *VJIL*, 1994, vol. 34, p. 565.

¹¹¹ Selon les Statuts de la Banque mondiale, « *The Executive Directors shall be responsible for the conduct of the general operations of the Bank, and for this purpose, shall exercise all the powers delegated to them by the Board of Governors* » (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, *Statuts*, version amendée à la date du 27 juin 2012, Article V, Section IV, (a)). Sur le fonctionnement de la Banque, voir Groupe de la Banque mondiale, « *The World Bank Project Cycle* », World Bank Information Briefs, non daté.

l'organisation qui l'aurait empêchée de remplir sa fonction. Bien plutôt, la pression a joué la carte de l'exemplarité, soulignant la contradiction qu'il y a à exiger des autorités locales kosovares que la MINUK a pour fonction de mettre en place le respect des principes de l'État de droit, sans se les appliquer à elle-même dès que les particuliers mettent en cause son action¹¹². Vu sous cet angle, l'argument de l'efficacité de l'action de l'organisation constitue essentiellement un appel à la cohérence et au fait que ce décalage risque de saper les efforts de l'organisation pour accomplir sa fonction. Ce même point a été explicitement soulevé dans le cadre du Comité des sanctions du Conseil de sécurité. Il est intéressant de relever que la flexibilité donnée initialement aux États membres du Comité des sanctions dans la désignation des individus à cibler est un choix stratégique lié à l'efficacité des sanctions. En effet, il faut se souvenir que suite au choc des attentats du 11 septembre 2001, le régime de sanctions avait opéré en étant tiré par l'exigence impérieuse de mettre les réseaux terroristes islamistes hors d'état de nuire le plus rapidement possible¹¹³. Dans ce contexte, la justification *a minima* de la demande de sanction par l'État et l'absence de vérifications subséquentes par le Comité de l'utilité de la mesure proposée se retrouvaient légitimées par la prévalence du souci d'efficacité des sanctions au regard de l'objectif politique visé. De fait, si l'on adhère à cette logique, il est parfaitement rationnel que les règles encadrant la procédure d'inscription sur la Liste des personnes soupçonnées de soutenir Al Qaeda et les Talibans laissent aux États menant l'action le plus de latitude possible, afin de ne pas entraver la stratégie poursuivie par le Conseil de sécurité¹¹⁴. Mais cela implique nécessairement de faire prévaloir les objectifs politiques du régime de sanctions sur toutes autres considérations, et notamment juridiques. À cet égard, c'est la prise de conscience de la réalité des conséquences d'une sanction mal dirigée contre un individu qui a provoqué un rééquilibrage entre nécessité d'un régime flexible et impératif de justice, mais à l'intérieur de l'argument de l'efficacité du régime de sanction. Les États ont en effet avancé qu'un régime de sanctions inique ne faisait que ramener aux yeux des populations le fait que les États se prétendant le parti de l'ordre et de la justice se plaçaient au niveau des terroristes qu'ils combattent, perspective dommageable pour l'efficacité de l'action des

¹¹² Voir par exemple Ombudsperson Institution in Kosovo, *Second Annual Report 2001-2002*, publié le 10 juillet 2002, p. 1 (disponible sur : <http://www.ombudspersonkosovo.org> [accédé le 03/09/2020]) : « *UNMIK is not structured according to democratic principles, does not function in accordance with the rule of law, and does not respect important international human rights norms. The people of Kosovo are therefore deprived of protection of their basic rights and freedoms three years after the end of the conflict by the very entity set up to guarantee them* ».

¹¹³ En 2002, le président du Comité des sanctions, l'Ambassadeur colombien Alfonso Valdívieso, répondait ainsi aux appels à l'emploi de critères plus détaillés pour inscrire des personnes sur la Liste des sanctions que, « *[w]e are dealing with terrorism [...]. It may be controversial, but all who have suggested alternatives are aware that we must not waste time on definitions, because the terrorists are acting* » (« A Nation challenged : Sanctions and Fallout », *New York Times*, 26 janvier 2002).

¹¹⁴ Cette rationalité est parfaitement expliquée par Mathias FORTEAU dans son analyse de la levée et de la suspension des sanctions prises par le Conseil de sécurité : « [e]nvisagées du point de vue de leurs effets, mesures coercitives et sanctions ne se distinguent guère, les unes comme les autres étant défavorables à leurs destinataires [...]. Mais dès lors que l'on appréhende ces deux catégories de mesures du point de vue de leurs motifs et de leurs buts, l'assimilation perd en pertinence. Pourquoi obliger le Conseil de sécurité à se lier les mains au moment d'adopter une mesure coercitive si l'ambiguïté de ses intentions peut constituer un moyen plus efficace qu'une politique clairement établie ? Ne pas tenir compte de ce dernier paramètre, c'est oublier que l'action du Conseil exige une part de *stratégie* » (« La levée et la suspension des sanctions internationales », *AFDI*, 2005, vol. 51, p. 66 [en italiques dans le texte]).

sanctions dans la mesure où celle-ci repose sur l'adhésion des États pour être mise en place dans leurs ordres juridiques internes.

II – La responsabilité comme discours de relégitimation des organisations internationales

76. La notion de discours s'est progressivement développée à partir la Renaissance, tout d'abord dans la littérature puis de plus en plus dans la pratique¹¹⁵. Au point que le terme se retrouve aujourd'hui de façon tellement omniprésente qu'une bonne partie de sa substance s'est diluée. Il garde toutefois sa pertinence afin de souligner l'importance du langage dans la réalisation des intentions d'un locuteur : les mots ont un sens ainsi que des effets renvoyant à une perception déterminée du phénomène qu'ils désignent et à une intention de le modeler d'une certaine manière. Sous cet angle, les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces mis en place par les organisations internationales ne sont pas simplement une réaction à un nouvel environnement politique modelé par l'évolution des attentes et des perceptions des personnes privées et des États. Ils constituent également une réponse organisée visant à remodeler en réaction l'environnement politique dans lequel les organisations opèrent. Appréhender les organes de contrôle comme un discours permet de les restituer dans leur dimension communicationnelle : face aux prétentions des personnes privées tierces qui exigent que soit reconnu et réparé le tort que leur ont causé les organisations internationales, ces dernières élèvent l'existence et l'action des organes de contrôle comme une réponse de nature à répondre à ces exigences. S'insérant dans un discours *sur* les organisations internationales, ils visent à produire un discours *des* organisations internationales. Mais parce que les organisations internationales sont janusiennes, ils le font en produisant une profonde ambiguïté quant à l'objet de leur discours. Si la préoccupation des personnes privées tierces apparaît être la justice, la préoccupation des États membres qui ont fondé l'organisation internationale et la contrôlent pointe plutôt vers l'efficacité de l'action de l'organisation – des dommages infligés aux personnes privées tierces qu'il s'agit d'aider étant appréhendée comme une preuve d'inefficacité. Dans les deux cas il s'agit d'une question de responsabilité, mais pas de la même responsabilité : pour les personnes privées, c'est une question de responsabilité pour fait internationalement illicite, tandis que pour les États membres, c'est une question de contrôle administratif.

77. On peut ainsi appréhender les organes de contrôle comme un discours visant à mettre en avant la responsabilisation des organisations internationales (A). Ce faisant, le discours constitué par ces organes de contrôle se décompose en deux discours orientés chacun vers une audience différente animée de préoccupations différentes (B).

¹¹⁵ Sur l'histoire du vocable de discours, voir F. HOFFMANN, « Discourse », in J. D'ASPREMONT, S. SINGH (erds.), *Concepts for International Law : Contributions to Disciplinary Thoughts*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019, pp. 201-205.

78. Analysée en tant que discours, la mise en place d'organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces se présente comme un moyen pour les organisations internationales de réaffirmer, le cas échéant en la réarticulant, leur raison d'être au sein de la société internationale face aux contestations qui leur reprochent de la trahir. Au-delà du droit, ce discours porte sur la justification sociologique de l'action des organisations et du régime qui la gouverne. Sur le plan de la théorisation de droit, son enjeu est résumé par Florian Hoffmann :

« it is, essentially, about the justification of practice, both as an ethical query of how (any) practice can be justified under conditions of fundamental uncertainty, and as a political project that seeks to articulate and concretize certain values through and from within the discourse of international law »¹¹⁶.

Abordée sous cet angle, l'ouverture du contrôle de l'action de l'organisation internationale aux personnes privées tierces ressort comme une entreprise de justification de son bien-fondé, destinée à assurer son acceptation dans un espace public traversé par des positions contradictoires (1). À l'issue du contrôle, la possibilité de l'engagement de la responsabilité de l'organisation apparaît comme la sanction venant résoudre les oppositions (2).

1. L'affirmation par les organisations internationales de leur responsabilisation

79. Les crises traversées par les organisations internationales ayant conduites à mettre en place les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces ont abouti à la remise en cause de la légitimité que les institutions internationales tiraient jusque-là de l'exercice de leur fonction. Ainsi que l'expose Veijo Heiskanen :

« [o]ver the past fifty years, fundamental changes have taken place in the operating environment of these international organizations [...] As a result of these changes, many international organizations [...] have been struggling to maintain or re-establish the role that they once were perceived, or expected to have in international relations »¹¹⁷.

De fait, il est presque naturel que la question de la légitimité des institutions internationales soit soulevée lorsque celles-ci traversent une crise centrée sur la manière dont elles exercent leurs pouvoirs vis-à-vis des personnes privées tierces. Comme le relève Mervyn Frost, « [q]uestions of legitimacy normally only arise when there is a perceived problem in some social arrangement or institutional practice [...] When an institution is working well both from the point of view of the participants and from those outside it, questions about legitimacy are seldom asked »¹¹⁸. La question de la légitimité des institutions internationales se rapporte ainsi à leurs interactions avec les autres acteurs de la société internationale et la perception que ceux-ci ont des institutions.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 219.

¹¹⁷ V. HEISKANEN, « Introduction », in J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, pp. 1-2.

¹¹⁸ M. FROST, « Legitimacy and International Organizations: The Changing Ethical Context », in D. ZAUM (ed.), *Legitimizing International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 26.

80. Le changement de perception des institutions internationales a pour première conséquence de déplacer le centre de gravité de la question de leur légitimité, autrement dit la question de savoir ce qui rend une institution internationale légitime. Celui-ci passe ainsi de l'accomplissement de la fonction à l'encadrement des pouvoirs de l'institution. Plus exactement, le premier cesse de se suffire à lui-même pour rendre une institution légitime, et se voit adjoindre le second. C'est ce que montre par exemple Dominik Zaum avec l'exemple des institutions chargées de l'administration internationale d'un territoire, telle que la MINUK. Comme il l'explique :

« *[to justify their political authority in the absence of democratic legitimacy, international administrations exercising governmental power in post-conflict territories resort to] five different sources of authority: consent, delegation, the maintenance of peace and security, the promotion of human rights and democracy, and the provision of government. However, all of these sources are contested. In particular the practices of international administrations, their lack of accountability and their limited effectiveness in providing government, undermine their authority* »¹¹⁹.

On retrouve ce processus avec le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui voit la légitimité tirée de l'exercice de sa fonction de lutte contre le terrorisme être remise en cause par les juridictions européennes et nationales du fait de l'absence de prise en considération des droits des personnes visées par les sanctions¹²⁰. La remise en cause de sa légitimité se traduit alors par les difficultés, que le Comité des sanctions souligne dans ses rapports d'activités, à voir les États mettre en œuvre les sanctions et plus largement coopérer efficacement avec le Comité.

81. La seconde conséquence qui s'attache au changement de perception des institutions s'agissant de leur légitimité est celle de l'élargissement de l'audience des institutions internationales. En effet, la légitimité, à l'instar de l'*accountability*, est un concept par nature relationnel : c'est-à-dire que l'on est toujours légitime aux yeux de quelqu'un. Dans un système de légitimité reposant exclusivement sur l'exercice de leur fonction, les institutions internationales étaient légitimes vis-à-vis de leurs États membres parce qu'elles accomplissaient pour leur compte les tâches que ceux-ci leur avaient déléguées. Cette légitimité reposait donc sur le principe de la délégation, et leur illégitimité survenait lorsque les États développaient la perception qu'elles sortaient du cadre qu'ils avaient défini pour l'institution¹²¹. Quant aux personnes privées, dans un tel système, la question de la légitimité des institutions internationales à leur égard ne se posait pas concrètement : étant perçues comme intrinsèquement bonnes, la potentialité de leur illégitimité constituait en quelques sortes un impensable. C'est précisément ce qui a changé avec les crises traversées par les organisations qui ont mené à la mise en place des organes de contrôle que nous étudions.

¹¹⁹ D. ZAUM, « The Authority of International Administrations in International Society », *Review of International Studies*, 2006, vol. 32/3, p. 455.

¹²⁰ Il lui est ainsi reproché d'agir d'une manière qui contrevienne aux finalités de sa fonction.

¹²¹ Dans ce contexte, la question de la légitimité des institutions internationales tourne, sur le plan juridique, autour de la question des compétences attribuées et des compétences implicites (voir J. KLABBERS, « The EJIL Foreword... » *op. cit.*, pp. 31-32). Elle se met également à dépendre de l'approbation politique des États membres à l'extension des activités de l'institution : tant que ceux-ci perçoivent son action comme allant dans leur intérêt, celle-ci est légitime à agir et la légalité sur le plan de la conformité à son acte constitutif énonçant ses fonctions s'ensuit.

82. La création de ces organes constitue la reconnaissance de ce que la légitimité des institutions internationales se déploie dans deux dimensions, qui s'entrecroisent et sont même susceptibles de se contredire : leur légitimité à l'égard des États membres et leur légitimité à l'égard des personnes privées tierces avec lesquelles l'organisation interagit dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction. C'est ce que Dominik Zaum a qualifié de problème de la multiplicité des audiences des institutions internationales :

*« different audiences will have different legitimacy perceptions, and some will challenge the legitimacy claims of international organizations. Without unpacking these processes of contestation and the relationship they involve, it is difficult to make meaningful judgments about the degree of legitimacy of a particular organization »*¹²².

On retrouve là le caractère janusien des institutions internationales, tournées à la fois vers les États membres d'un côté et la société internationale de l'autre¹²³. On comprend ainsi que la légitimité de l'institution soit poursuivie à la fois par l'institution elle-même, en tant qu'entité autonome, et par ses États membres pris individuellement, au travers de leur rôle dans le fonctionnement des organes de l'institution et des équilibres institutionnels marquant les rapports de puissance entre États qui l'animent¹²⁴.

83. Face à ce problème, le contrôle de l'action de l'organisation débouchant sur la possibilité de la reconnaissance de ce que son action était contraire à une norme de comportement définie par l'organisation elle-même constitue pour celle-ci un moyen de se relégitimer. En affichant publiquement leur volonté de se montrer responsable dans l'accomplissement de leur fonction, les organisations déploient un discours de légitimation qui s'incarne de façon concrète dans les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces. Il vise à répondre au fait qu'en prenant part à la gouvernance des populations, par l'exercice d'une forme d'autorité publique internationale, les organisations internationales se sont ouvertes à la contestation politique du bien-fondé de leur action. Lors des premières phases de son existence, le système institutionnel international était justifié par l'idée qu'il constituait l'expression de la Raison et qu'en ce sens le bien-fondé de son action était incontestable. À la suite de la réalisation que l'autorité des organisations n'est en son essence pas différente de celle des États, elle a perdu son caractère incontestable et est devenue indéterminée politiquement. Dans le cas de la Banque mondiale avec les projets de Sardar Sarovar, cette indétermination a opposé deux conceptions du bien-être des populations : pour l'une les dommages provoqués aux populations locales sont justifiés par l'élévation générale du niveau de vie de la population, pour l'autre elle ne l'est pas. Le rôle de la Commission Morse à cet égard a été de venir trancher ce débat s'agissant de la Banque mondiale. Dans le cas du Comité des sanctions du Conseil de sécurité, cette indétermination a porté sur la justification de la mise de côté des droits fondamentaux des personnes visées au bénéfice de l'efficacité de la lutte

¹²² D. ZAUM, « Legitimacy », in J.K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 1114.

¹²³ Inis Claude parlait ainsi des « deux Nations Unies », l'entité supranationale constituée par le Secrétariat et ses agences spécialisées d'un côté, et l'Organisation des États membres avec le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale de l'autre (voir I.L. CLAUDE, « Peace and Security : Prospective Roles for the Two United Nations », *Global Governance*, 1996, vol. 2, pp. 289-298).

¹²⁴ C'est ce que René-Jean Dupuy entendait lorsqu'il évoquait le fait que « droit relationnel » et « droit institutionnel » s'affrontent mutuellement et travaillent chacun au sein de l'autre (voir R.-J. DUPUY, « Communauté internationale et disparités de développement. Cours général de droit international public », *RCADI*, 1979, vol. 165, pp. 48-49).

contre le terrorisme. Il en a résulté une contestation de l'équilibre entre ces deux objectifs contraires : la mise en place du Bureau du médiateur est alors survenue au moment où la justification de la nécessité d'assurer l'efficacité de la lutte contre le terrorisme est devenue intenable face à l'absence de garantie d'un certain niveau de protection des droits fondamentaux, laquelle s'est retrouvée intégrée comme un élément d'efficacité de cette lutte afin de contribuer à asseoir la légitimité de l'action du Comité des sanctions et la mise en œuvre de ses décisions par les États.

84. À l'égard de ces exemples, il est remarquable de voir que l'intégration de la protection des droits des personnes privées par les organisations internationales ne s'opère pas comme un processus d'intégration d'une obligation juridique, mais comme un processus articulé autour des nécessités de l'accomplissement de leur fonction. Cela ne doit pas surprendre : « *[w]hile it might be assumed that the primary reason nations pay compensation is to fulfil a legal obligation, the most influential reason nations compensate civilian casualties is for strategic advantage* »¹²⁵. En tant que discours de relégitimation de leur action, l'affirmation de la responsabilisation des organisations internationales ne se comprend ainsi pas comme étant au bénéfice des personnes privées, mais comme étant au bénéfice de l'organisation internationale elle-même. Il ne s'agit pas tant pour elles de reconnaître qu'elles ont des obligations à l'égard des personnes privées tierces auxquelles les organes de contrôle sont ouverts – même si cela peut y conduire –, mais plutôt d'avoir besoin de contrôler les contestations que ces personnes privées élèvent à leur encontre afin de garantir l'exécution de leur fonction, ce qui implique pour elles de contrôler leur propre action par le biais d'un discours justifiant sa légitimité. Par un effet d'instrumentalisation du discours, le contrôle de l'action de l'organisation permet le contrôle de la contestation élevée contre cette action et garantit ainsi son efficacité. Comme le relève Martti Koskenniemi :

*« [t]he discourse of legitimacy has naturalised a subtle shift in the structures of the disciplinary power through which we make sense and evaluate the workings of international institutions. [...] In the conditions of a fragmented consciousness [...] anything that smacks of a reassuring metanarrative can be internalised: that is what legitimacy provides. [...] as a sometimes nostalgic, sometimes cynical fall-back into the consoling, metaphoric world of the nation-State and its sovereignty, the irreducible horizon of political thinking in the West since the seventeenth and eighteenth centuries. That world provided the context where questions of institutional authority finally became secular and open to all; the context in which representation, popular consent, human rights and the Rule of Law were created [...] Legitimacy points backward into those discourses, lifts them onto the international level, but is distinguished from them by its lightness and elusiveness. It is not a standard external to power, against which power might be assessed, but a vocabulary produced and reproduced by power itself through its institutionalised mechanism of self-validation »*¹²⁶.

Appréhendés sous cet angle, les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces se conçoivent dès lors moins comme l'affirmation d'une obligation de respecter des normes protégeant les droits des requérants que comme un outil des institutions internationales pour

¹²⁵ K.E. BOON, « Rethinking the Accountability – Immunity Axis through Remedies », *IOLR*, 2019, vol. 16/2, p. 150.

¹²⁶ M. KOSKENNIEMI, « Legitimacy, Rights and Ideology: Notes Towards a Critique of the New Moral Internationalism », *Associations: Journal for Legal and Social Theory*, 2003, vol. 7/2, pp. 372-373 (en italiques dans le texte).

contrôler la perception de leur autorité. Il en découle que l'affirmation de leur responsabilisation constitue moins une véritable mise en place de leur responsabilité au sens normatif que comme un engagement à être responsable visant à protéger leur réputation et sauvegarder leur capacité d'action.

2. La dimension réputationnelle de la responsabilité

85. La légitimité des organisations internationales repose en grande partie sur la perception qu'elles respectent le droit international. Dans la mesure où le déficit de responsabilité des organisations internationales existe en tant qu'une perception subjective, il est naturel que l'entreprise de responsabilisation des organisations se déploie sur le terrain de leur réputation. Il faut entendre par là, de façon très concrète, les efforts que les organisations déploient afin de convaincre de leur volonté de respecter les droits des personnes privées tierces face aux affirmations du contraire. De ce point de vue, l'existence des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces a une fonction de démonstration du souci que les organisations se font de la situation de ceux qui constituent les bénéficiaires ultimes de leur action. Elle montre que les organisations ne se soucient pas seulement de ce que pensent leurs États membres et des équilibres politiques de la société internationale, mais ont conscience des conséquences matérielles des décisions qu'elles prennent. À ce stade du discours, il ne s'agit pas de prendre en compte de façon effective les intérêts des personnes privées, mais simplement de montrer le souci qu'elles en ont. Pour un juriste aux yeux de qui la réalité du droit dépend de la possibilité de la sanction, ce stade peut paraître négligeable. Il est cependant pleinement pertinent à deux égards. Premièrement parce que les considérations juridiques dont dépendent la possibilité d'une sanction du non-respect du droit international par une organisation internationale ne sont pas les mêmes que celles dont dépend la prise en considération des intérêts des personnes privées tierces dans le processus décisionnel de l'organisation. De façon réaliste, l'admission d'une violation d'une règle de droit entraîne comme conséquence logique l'obligation de la réparer : il est toujours loisible à un sujet de droit de refuser d'assumer cette obligation si aucune autorité n'est présente pour l'y contraindre, mais il n'en demeure pas moins qu'il se place alors ouvertement au vu et au su de tous, en contradiction avec la logique juridique la plus élémentaire. Sachant cela, un sujet de droit sera porté à ne pas reconnaître une violation d'une règle de droit à proprement parler, recourant au truchement du droit souple pour donner l'apparence de l'encadrement de son action par le droit sans pour autant être contraint par la règle. C'est là que la prise en considération des intérêts des personnes privées indépendamment de toute sanction est pertinente à un second égard : le seul fait de le dire y pousse parce que cela crée des attentes auxquelles l'organisation devra répondre ou se justifier de la légitimité de sa décision si elle choisit de les écarter dans une circonstance donnée. C'est en ce sens que le discours sur la responsabilité revêt une dimension réputationnelle : il provoque les conditions pour les organisations internationales de contrôler la perception que l'on se fait d'elles, en énonçant que l'on peut attendre d'elles qu'elles respectent tels droits et intérêts et en leur offrant la possibilité de prouver qu'elles sont à la hauteur de ces attentes.

86. Les travaux sur la réputation en droit international ont visé à expliquer pourquoi les sujets de droit respectent volontairement le droit en dépit de l'absence d'un mécanisme de

sanction généralisé de la violation d'une règle de droit au sein de l'ordre juridique international. La réflexion menée sur ce point à partir de la pratique des États s'est articulée autour de deux théories complémentaires. Pour les uns, le rôle de la réputation dans le respect du droit par les États relève d'un choix rationnel : ceux-ci ont un intérêt à se conformer au droit parce qu'ils ont un intérêt à préserver leur réputation d'être fidèle à leurs engagements dans une société essentiellement relationnelle constituée d'équilibres rationnels basés sur des contreparties réciproques¹²⁷. Pour les autres, le rôle de la réputation s'appréhende dans la perspective d'une estime morale de soi-même vis-à-vis des autres : l'incitation à respecter le droit ne vient pas d'un calcul rationnel coût/avantage mais du sentiment que l'appartenance à la société internationale des États implique le respect de ses obligations¹²⁸. Lorsque l'on en vient aux organisations internationales, ces explications développées à partir de la pratique des États ne sont toutefois plus autant convaincantes. En effet, poser la question de la réputation des organisations internationales dans les mêmes termes que les États soulève un grand nombre de questions sous-jacentes relatives à l'autonomie des organisations, au partage de leur responsabilité avec leurs États membres et leur degré d'implication et de contrôle effectif sur les circonstances factuelles qui conduisent à prétendre que leur responsabilité est engagée. Si l'on prend par exemple le cas de la responsabilité pour les abus commis par des casques bleus, la responsabilité de punir les coupables ne repose pas sur l'Organisation des Nations Unies mais sur l'État de nationalité des troupes en cause. Cela ne signifie pas que l'Organisation n'a aucune responsabilité à cet égard, simplement qu'elle n'a pas l'entière responsabilité. Mais où est la ligne de partage en ce cas ? Comme le relève Ian Johnstone :

« The notion of IOs having reputations is rather abstract and it is not easily explained either in rational choice or 'reputation as esteem' terms. On the other hand, it is not entirely far-fetched to claim the Security Council has an 'interest' in preserving its reputation lest it lose influence to other organizations, like the G20. Nor is it impossible to imagine it having a sense of obligation that comes with its Charter-based responsibility for the maintenance of peace and the extraordinary powers that go along with that. These may seem like abstract propositions, but it is important to remember that 'States' are abstractions too and yet a good deal of theorizing starts from the assumption that they have reputations to uphold »¹²⁹.

Si la question de la réputation est pertinente pour analyser la responsabilisation des organisations internationales, il est cependant nécessaire de préciser les conditions dans lesquelles elle se pose.

87. Dans sa réflexion sur la réputation comme un moyen de discipliner le fonctionnement des organisations internationales, Kristina Daugirdas développe l'idée que,

¹²⁷ Voir A. GUZMAN, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, New-York, 2008, pp. 71–117 ; R. KEOHANE, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984, 312 p. Voir également A. CHAYES, A.H. CHAYES, *The New Sovereignty: compliance with international regulatory agreements*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, pp. 273 et s. *Contra*, voir G. DOWNS, M. JONES, « Reputation, Compliance and International Law », *Journal of Legal Studies*, 2002, vol. 31/1, pp. 95 et s. ; R. BREWSTER, « Unpacking the State's Reputation », *HILJ*, 2009, vol. 50, pp. 231 et s.

¹²⁸ Voir T.M. FRANCK, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford University Press, New-York, 1990, 312 p. ; A. GEISINGER, M.A. STEIN, « International Law: Rational Choice, Reputation and Human Rights Treaties », *Michigan Law Review*, 2008, vol. 106/6 pp. 1129 et s., spéc. pp. 1139–1140.

¹²⁹ I. JOHNSTONE, « Do International Organizations Have Reputations? », *IOLR*, 2010, vol. 7/2, pp. 238-239.

« [t]he key mechanism for realizing these effects is decentralized discourse about international norms. [...] IO's reputations for compliance with international law are forged through this transnational discourse. A reputation for complying with international law is an important facet of an IO's legitimacy. The perception that an IO is legitimate is, in turn, crucial to that IO's ability to secure cooperation from its member states. [...] IOs and their member states will take action to prevent and address violations of international law in order to deflect threats to IO's legitimacy – and to preserve their effectiveness »¹³⁰.

C'est dans ce cadre que l'on peut penser la mise en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces dans la perspective de la réputation des organisations internationales. Ils visent à préserver la réputation des organisations d'acteurs responsables en s'ouvrant à la contestation de leur action par les personnes privées qui auraient subi des conséquences négatives, afin de s'assurer du concours de leurs États membres dans l'accomplissement de leur fonction. Cette approche réputationnelle des organes de contrôle permet également de donner sens à cette ambiguïté, en justifiant qu'ils s'adressent à une audience plurielle.

B/ L'adaptation du discours des organisations internationales à une audience composite

88. Les organes de contrôle ont à répondre à des audiences multiples, mettant en avant des perceptions parfois contradictoires. Dans ces circonstances, plutôt que de rassembler ces différentes perceptions au sein d'un même discours, on observe plutôt que les organes de contrôle déploient un discours susceptible d'être perçu de manières différentes en fonction de ce que l'on cherche à y voir. Il ne s'agit pas à proprement parler de dire qu'elles déploient un double-discours, en ce que l'on ne doit probablement pas y voir de la duplicité. Il s'agit plutôt d'une conséquence de ce que les organisations internationales sont janusiennes : deux visages, avec deux bouches, desquelles sortent deux discours. Et s'il y a un décalage entre ce que les organes de contrôle représentent du point de vue des personnes privées et ce qu'ils constituent de façon effective pour les États membres des organisations internationales, c'est que chacun y trouve ce qu'il cherche à y voir, croyant sincèrement dans sa conception de ce que recouvre le discours porté par les organes de contrôle. C'est sur ce qui est pour le mieux que les points de vue se séparent : raffermissement du contrôle qu'ils exercent sur les organisations pour les États membres ou autonomisation de la reconnaissance de la responsabilité de l'organisation pour les personnes privées tierces. Pour ces dernières, le mieux est ainsi caractérisé par l'exigence de justice : ne pas infliger de dommage aux tiers vulnérables que les organisations ont précisément pour mission d'aider et lorsque cela arrive le réparer intégralement. Tandis que pour les États membres, le mieux est caractérisé par l'exigence d'efficacité : les organisations internationales qu'ils ont créées agissent pour leur compte et en tant que tel doivent servir fidèlement leur mission, ce qui signifie de ne pas aller à son encontre en infligeant des dommages aux personnes privées qu'elles doivent aider.

89. On voit que les deux points de vue se rejoignent sur le plan des valeurs. L'un comme l'autre peuvent parfaitement aboutir à la même conclusion s'agissant de savoir si le

¹³⁰ K. DAUGIRDAS, « Reputation and the Responsibility of International Organizations », *EJIL*, 2014, vol. 25/4, p. 993.

comportement d'une organisation internationale vis-à-vis de personnes privées tierces est acceptable. Là où ces points de vue divergent cependant, c'est quant aux implications juridiques qu'ils entraînent. Pour les personnes privées, il s'agit d'une question de responsabilité et de légalité internationale de l'action des organisations. Pour les États membres, s'assurer que les organisations agissent bien comme ils le souhaitent est avant tout une question de contrôle de leur création, impliquant un contrôle administratif et politique de son action dans un cadre de responsabilité et de légalité interne à l'organisation internationale. Le discours porté par les organes de contrôle des organisations internationales reflète cette ambiguïté. Le discours de relégitimation des organisations internationales doit ainsi être appréhendé du point de vue de ces deux audiences si l'on cherche à le restituer dans son intégralité. Cette dichotomie renvoie à la nature janusienne des organisations – d'une part sujet autonome de l'ordre juridique international et de l'autre création des États – qui implique qu'elles reposent sur une double légitimité, l'une tournée vers les destinataires externes de l'action de l'organisation et l'autre tournée vers les commanditaires internes de son action.

90. Pour en rendre compte, il faut mettre en rapport la conception de ce que recouvre le discours des organes de contrôle pour chacune de ces audiences avec la nature juridique que chacune attribue à l'organe : organe de règlement des différends pour les personnes privées requérantes (1), organe administratif d'évaluation et de contrôle pour les États membres (2).

1. Le discours porté par les organes de contrôle à l'adresse des personnes privées tierces

91. Du point de vue des personnes privées tierces, les organes de contrôle mis en place par les organisations internationales se présentent avant toute chose comme un mécanisme de règlement des différends. Pour en prendre la mesure, il suffit de replacer leur création dans le contexte de la tension entre les immunités des organisations et la garantie des droits et libertés des individus. À partir des années 2000, une succession d'affaires portées devant les juridictions nationales et régionales de protection des droits de l'Homme ont conduit à interroger le caractère absolu des immunités des organisations internationales, principalement dans le cadre de litiges soulevés par des fonctionnaires internationaux, mais également à propos de différends avec des personnes privées tierces. Pour les juridictions nationales et régionales saisies, la résolution de cette tension passe avant toute chose par la mise en place dans les organisations internationales de mécanismes alternatifs de règlement des différends, afin que soit respecté le droit d'accès à un juge et sous peine pour ces organisations de voir leurs immunités être écartées devant les juridictions étatiques. Dans l'affaire *Bosphorus*, la Cour européenne des droits de l'Homme a ainsi affirmé l'existence d'une présomption qu'un acte imputable à une organisation internationale – en l'espèce l'Union européenne – est justifié au regard de la garantie des droits des individus dès lors que l'organisation est réputée offrir au sein de son ordre juridique propre une « protection équivalente » à celle assurée par la Convention, sauf à ce que soit constatée une « d'insuffisance manifeste » qui renverserait cette présomption¹³¹. Du point de vue de la

¹³¹ CEDH, grande chambre, *Affaire Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande*, arrêt du 30 juin 2005, req. n° 45036/98, §§ 155-156. En l'espèce, il s'agissait d'une mesure prise par un État membre en exécution de ses obligations au regard du droit de l'Union européenne.

garantie de la protection des droits des personnes privées tierces dans les ordres juridiques internes des États, le problème qui se pose dès lors est celui de savoir si le mécanisme créé au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation offre des garanties suffisantes au regard de ses caractéristiques.

92. Cette question est directement reliée à l'affirmation par l'organisation internationale de son autonomie. Dans l'affaire *Boivin*, la Cour européenne des droits de l'Homme a en effet relevé que, dès lors qu'il n'est pas remis en question que les mécanismes de protection des droits des individus mis en place au sein des ordres juridiques internes des organisations offrent une protection « équivalente » à celle offerte dans les ordres juridiques nationaux, le litige ne relève pas de la juridiction des États membres de l'organisation, mais de la juridiction de cette dernière en tant qu'elle possède une personnalité juridique distincte¹³². La Cour reconnaît par là-même qu'elle n'a pas à prendre position quant au contenu des droits protégés, mais uniquement sur le fait qu'ils sont protégés. C'est-à-dire qu'elle reconnaît l'autonomie de l'organisation dans la détermination de ce qui constitue un équilibre adéquat entre l'accomplissement de sa fonction et la protection des personnes privées tierces affectées par son action. On peut le comprendre comme le fait que les juridictions compétentes dans les ordres juridiques nationaux entendent imposer aux organisations de prendre en considération dans leurs ordres juridiques propres – de façon crédible – les intérêts des personnes privées tierces qui allèguent des dommages infligés par leur action, tout en reconnaissant leur autonomie quant à l'appréciation qu'il y a lieu de faire de leurs griefs.

93. Il existe un lien direct entre ces développements jurisprudentiels et la multiplication des organes de contrôle que nous étudions. Le Panel d'inspection de la Banque mondiale lui est bien évidemment antérieur, mais la création du Bureau du Médiateur du Comité des sanctions est quant à lui une conséquence directe du refus de plusieurs juridictions de mettre en œuvre les sanctions sans l'existence de recours juridictionnels ouverts aux personnes privées visées, de même que le Panel de la MINUK dont la création est notamment à relier à la diplomatie mise en œuvre par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe¹³³. En revanche, pour ce qui est de savoir si ces organes constituent une protection équivalente au sens de la Cour européenne des droits de l'Homme, les réponses que l'on peut y apporter sont très certainement négatives dès lors que l'on procède à l'application d'un standard équivalent à celui d'un recours juridictionnel effectif. Dans le cas du Bureau du Médiateur mis en place par le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui est le seul des organes que nous étudions à titre principal à propos duquel une juridiction a pris clairement position, la Cour européenne des droits de l'Homme tout comme la Cour de justice de l'Union européenne et les juridictions nationales qui ont précédé leurs jugements ont ainsi considéré qu'il n'offrait pas les garanties d'une protection juridictionnelle effective¹³⁴. Il y a donc de la part de ces juridictions nationales et régionales une prétention à voir les organisations internationales respecter les droits qui sont reconnus aux individus dans les ordres juridiques des États, même si elles leur reconnaissent

¹³² CEDH, *Affaire Boivin c. France et a.*, recevabilité, décision du 9 septembre 2008, req. n° 73250/01, p. 7.

¹³³ Voir *Supra*.

¹³⁴ CEDH, grande chambre, *Affaire Nada c. Suisse*, arrêt du 12 septembre 2012, req. n° 10593/08, § 211 (reprenant les conclusions auxquelles étaient arrivées les juridictions suisses) ; CJUE, grande chambre, *Commission et a. c. Kadi*, arrêt du 18 juillet 2013, aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, § 135 ; *Abdelrazik v. Canada* [Minister of Foreign Affairs] 2009 F.C. 580, §53.

un degré d'autonomie dans l'équilibre à atteindre entre ces droits et les fonctions qui leurs sont assignées.

94. Par conséquent, on observe nécessairement une atteinte à l'autonomie des organisations internationales, en ce que les juridictions nationales et régionales affirment un droit de regard sur l'ordre juridique interne de l'organisation. Néanmoins, cette atteinte à l'autonomie s'analyse comme la simple manifestation de la dépendance des organisations vis-à-vis de leurs États membres. En effet, ces juridictions ne font que se faire les gardiens de ce que les organisations internationales n'ont pas pu être créées pour commettre ce qui constituerait des violations du droit international si la même action était entreprise par un État. Ainsi, leur jurisprudence vis-à-vis de l'exigence d'un contrôle effectif des organisations internationales dans leurs ordres juridiques internes n'est que le reflet de la continuité des buts des États et de ceux des organisations internationales. Comme l'a relevé la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Kadi* :

« Un tel contrôle juridictionnel s'avère indispensable pour garantir un juste équilibre entre la préservation de la paix et de la sécurité internationales et la protection des libertés et des droits fondamentaux de la personne concernée [...], lesquelles constituent des valeurs communes à l'ONU et à l'Union »¹³⁵.

L'affirmation de la communauté de valeurs entre l'ONU et l'Union européenne – et à travers elle ses États membres – n'est pas qu'une simple reconnaissance politique : il y a derrière une affirmation normative de ce qu'il n'est pas concevable juridiquement que les Nations Unies puissent violer une norme de droit que les États membres doivent respecter dans leurs ordres juridiques internes.

95. Au final, on ne peut toutefois que constater le fait que les organes de contrôle, du fait des limitations qui sont les leurs en termes d'obligatorité des conclusions auxquelles ils aboutissent à l'issue de leur contrôle, ne sont pas à la hauteur des exigences d'un recours effectif tel que l'entendent les juridictions nationales et régionales compétentes en matière de protection des droits de l'Homme. Face à ce constat, on peut commencer par considérer qu'il faut y voir une tentative pour esquiver la pleine application des droits de l'Homme aux activités des organisations internationales tout en préservant les apparences : un simple effet cosmétique en somme. Mais une autre perspective, plus constructive et moins à charge à l'encontre des organisations, est possible. Il ne s'agit alors plus de considérer les organes de contrôle du point de vue de ce qu'ils ne font pas, mais de les considérer pour ce qu'ils font. Alors, certes, ils ne constituent en ce sens plus une réponse au dilemme entre immunité et protection des droits de l'Homme tel que le conçoivent les juridictions nationales et régionales. Plus exactement, ils constituent une opportunité supplémentaire de résoudre ce conflit par la médiation de l'organe de contrôle, mais sans la garantie d'un règlement effectif du différend que donne l'existence d'un réel recours juridictionnel ouvert aux personnes privées tierces. En d'autres termes, ils conduisent à minimiser la chance qu'un juge national ne soit saisi et conduit à écarter l'immunité de l'organisation ou à cesser de donner effet à son action, mais sans l'éliminer totalement au sens de ce que prévoit la jurisprudence *Bosphorus* lorsqu'existe une protection équivalente. La création des organes de contrôle ne se réduit cependant pas à cette dimension de règlement juridictionnel des différends.

¹³⁵ CJUE, grande chambre, *Commission et a. c. Kadi*, arrêt du 18 juillet 2013, aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, § 131.

96. Les raisons pour lesquelles les organisations internationales ont pu être amenées à créer des organes de contrôle en réponse à un discours émanant des personnes privées et de la société civile sont plus larges que les pressions juridictionnelles. En effet, les interactions entre les individus et les organisations internationales ne se réduisent pas aux situations de déni de justice dans lesquelles des individus ont pu – et peuvent encore – se trouver face à l’accomplissement par les organisations de leur fonction. Ces dernières ont besoin, lorsqu’elles agissent, de pouvoir être au contact des personnes privées. Autrement, elles se retrouvent à déployer leur action dans un vide abstrait et éloigné des réalités du terrain. Dans cette perspective, les organes de contrôle agissent comme une interface entre les personnes privées tierces et l’organisation internationale lorsque le personnel de celle-ci qui se trouve sur le terrain n’est pas suffisamment au contact des personnes privées. C’est particulièrement le cas s’agissant du Panel d’inspection de la Banque mondiale. L’expérience de la Commission Morse documente la manière dont celle-ci a été reçue par les requérants comme la première manifestation de considération de la part de la Banque à leur égard. Une grande partie du travail du Panel d’inspection se réalise sur le terrain, directement au contact des populations affectées par son action. Pour celles-ci, l’organe de contrôle constitue alors le visage de l’organisation tourné vers les personnes privées tierces. De ce point de vue, la question de ce qui advient des doléances des requérants ne vient que dans un second temps, presque de manière accessoire. Ce qui arrive en premier est le fait d’être reçu et écouté, c’est-à-dire le fait d’être pris en considération humainement parlant, indépendamment du résultat de la procédure devant l’organe de contrôle. Ce fait seul est générateur de légitimité pour l’organisation internationale. On est amené à sortir du champ de la seule considération du respect du droit, pour entrer dans le champ de la politique. Si les organisations internationales se divisent entre scientifiques et politiques, les organes de contrôle sont l’indication que la division n’est pas étanche et que le scientifique fait de la politique. En ce sens, le discours porté par les organes de contrôle est tout autant politique que juridique : l’opportunité de règlement du différend qu’il constitue est juridique, mais la considération qu’il manifeste de la part de l’organisation aux personnes privées est quant à elle politique. La double limite à ce discours trouve sa source dans le même fait, la nécessité de prendre en compte les bénéficiaires directs de l’action des organisations, à savoir les États.

2. Le discours porté par les organisations internationales à l’adresse de leurs États membres

97. Si les organes de contrôle reçoivent les requêtes des personnes privées tierces, c’est à la direction des organisations internationales, constituées de représentants des États membres ou choisie par eux, qu’ils adressent les conclusions auxquelles aboutissent le traitement de ces requêtes. Le Panel d’inspection de la Banque mondiale adresse ainsi ses conclusions au Conseil des Administrateurs, qui décide des suites qu’il y a lieu de donner¹³⁶. De façon similaire, le Bureau du Médiateur envoie ses recommandations au Comité des sanctions concernant le retrait d’un individu de la liste sur laquelle il a été inscrit par celui-ci, qui décide alors de retirer ou

¹³⁶ Voir Chapitre 4, Section 1.

non son nom¹³⁷. Quant au Panel de la MINUK, ses conclusions n'ont qu'une valeur de recommandation pour le Représentant du Secrétaire général, qui est l'autorité à même de leur donner effet¹³⁸. Du point de vue des États membres qui contrôlent les organisations internationales, il n'a ainsi jamais été question de mettre en place avec les organes de contrôle un pouvoir proprement judiciaire – au sens où on l'entend dans la théorie de la séparation des pouvoirs – au sein des organisations internationales.

98. Pour saisir l'intention qui a été celle des États membres, il faut se livrer à une analyse plus détaillée des différents acteurs impliqués dans l'activité des organes de contrôle, au-delà de la simple opposition entre les personnes privées requérantes et les États membres décideurs. En effet, si l'organe de contrôle, de par son indépendance, se situe organiquement à une certaine distance de l'organisation internationale qui l'a créé, il n'en demeure pas moins qu'il *est* et *demeure* l'organisation internationale. Il n'est à cet égard pas comparable à une juridiction internationale qui existerait par elle-même comme un sujet de droit indépendant qui viendrait s'interposer juridiquement entre deux sujets de droit international afin de résoudre un litige qui les opposerait. Si l'on peut dire que l'organe de contrôle vient s'interposer entre les personnes privées tierces requérantes et l'organisation internationale, ce n'est qu'au sein de l'organisation elle-même qu'il s'interpose. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire d'identifier avec plus de précision quels acteurs sont impliqués, en faisant porter le regard sur l'intérieur même de l'organisation, les rapports entre ses différents organes et le cadre dans lequel opère le personnel de son administration chargé de la mise en œuvre concrète de l'action de l'organisation. On est ce faisant amené à sortir du champ de l'ordre juridique international général, qui ne connaît comme sujet de droit que la seule organisation internationale, pour se situer dans l'ordre juridique interne de l'organisation internationale. C'est uniquement pour celui-ci qu'il est pertinent de considérer les relations juridiques émanant d'un litige opposant des personnes privées tierces à un organe de l'organisation, réglé au moyen de l'interposition d'un organe de contrôle indépendant soumettant les conclusions de son examen juridique du différend au regard du droit de l'organisation internationale à l'organe exécutif suprême de cette dernière pour décider des conséquences qu'il y a lieu d'en tirer. Considéré avec ce degré de détail, on ne se retrouve plus avec une simple opposition entre personnes privées tierces et organisation internationale, mais avec une opposition entre l'administration et l'organe exécutif suprême de l'organisation internationale, dans laquelle l'organe de contrôle vient s'interposer, faisant au passage valoir le point de vue des personnes privées tierces. Ces dernières ne sont dès lors plus considérées comme des parties au différend – bien qu'elles soient les requérantes –, mais comme de simples parties prenantes concernées par l'enjeu du différend.

99. La perception des organes de contrôle qui émerge de cette configuration des relations en cause dans le litige – dessinée du point de vue des États membres décideurs plutôt que des personnes privées tierces requérantes – est ainsi celle d'organes exerçant un contrôle de nature administratif des organisations internationales, par opposition avec la perception dessinée du point de vue des personnes privées tierces d'organes juridictionnels à même de pallier l'absence de compétence des juridictions nationales. Il est important de relever que ces deux conceptions de ce que sont les organes de contrôle n'entrent pas ouvertement en conflit, en ce que la

¹³⁷ Voir Chapitre 4, Section 1.

¹³⁸ Voir Chapitre 4, Section 1.

perception des États membres s'attache à la nature du contrôle exercé, là où celle des personnes privées considère essentiellement la nature prêtée à l'organe qui exerce le contrôle au regard de son degré d'indépendance. C'est dans cette différence se rapportant à ce sur quoi chacune des audiences porte le regard que réside la viabilité de l'ambiguïté des organes de contrôle : au lieu de conduire les organes de contrôle à une contradiction inévitable – qui leur eût été fatale en ce qu'elle aurait inmanquablement abouti à les décrédibiliser aux yeux des personnes privées tierces du fait que l'autorité ne réside pas dans l'organe de contrôle mais dans les États membres –, elle les place en situation de concilier des attentes différentes en préservant l'indépendance qui fait leur valeur pour chacune des audiences. Il faut en effet avoir conscience que les États membres recherchent l'indépendance de l'organe de contrôle tout autant que les personnes privées tierces requérantes, mais pour des raisons différentes. Pour les personnes privées, il s'agit d'avoir accès à un organe indépendant faisant valoir leurs griefs auprès d'un sujet de droit international inaccessible par les voies de droit interne, afin d'obtenir une réparation ou une cessation du comportement mis en cause. Pour les États membres, il s'agit de recevoir un avis juridique sincère et objectif quant au comportement de leur agent, dans le but de savoir quel comportement va dans le sens de l'accomplissement effectif de sa mission.

100. L'emploi d'« administratif » pour désigner la nature du contrôle exercé appelle à mettre en lumière un champ du droit laissé dans l'ombre du droit international, recouvrant « l'exercice du pouvoir au quotidien » – pour reprendre le mot attribué à Jean Rivero – à l'intérieur des organisations internationales¹³⁹. C'est en ce sens que ce qualificatif doit être compris et justifié. Il renvoie à ce qui fait l'objet du contrôle et au contrôle lui-même, c'est-à-dire – pour reprendre la typologie établie par Frédéric Rolin du corpus de « procédés administratifs » qui définissent ce qu'est *un* droit administratif – à : des actes fixant des règles de comportement, des actes déterminant des allocations de droits au bénéfice des personnes privées tierces et des actes fondateurs ou institutionnels par lesquels l'administration – au sens organique – entreprend d'accomplir la fonction assignée à l'organisation internationale, lesquels actes sont l'objet de l'activité de l'organe de contrôle, ainsi qu'à des actes sanctionneurs, qui constituent pour leur part l'activité de contrôle exercée par l'organe¹⁴⁰. Il renvoie également à une perspective d'ensemble par laquelle l'analyse des organes de contrôle amène à considérer le « système d'allocation et de vérification des compétences » interne de l'organisation internationale, qui est le second élément de définition de ce qu'est *un* droit administratif retenu par Frédéric Rollin¹⁴¹. Pour reprendre une idée ancienne abandonnée mais qui nous semble la plus pertinente pour aborder l'activité des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces dans la perspective qui est la nôtre, il s'agit au final de traiter du *droit international administratif*, c'est-à-dire la branche du droit international se rapportant à l'organisation et au fonctionnement des services mis en place par les États dans l'ordre juridique international pour donner satisfactions aux besoins nés de leur interdépendance et de la

¹³⁹ La citation est rapportée par Georges Abi-Saab : « le droit administratif, c'est l'exercice du pouvoir au quotidien » (cité dans B. KINGSBURY, A. PELLET, « Views on the development of a Global Administrative Law », in C. BORIES, J.-M. THOUVENIN, M. CONAN (dir.), *Un droit administratif global ? : Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, Pedone, Paris, 2012, p. 13).

¹⁴⁰ F. ROLLIN, « Qu'est-ce qu'un droit administratif ? », in C. BORIES, J.-M. THOUVENIN, M. CONAN (dir.), *Un droit administratif global ? : Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, Pedone, Paris, 2012, pp. 121-125.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 119-121

nécessité pour eux de coopérer¹⁴². S'il se rapproche des droits administratifs internes de par son caractère d'*administratif*, il s'en distingue et tient sa spécificité de la nature de ces *services* offerts par les organisations internationales, dont il faut assumer la différence radicale avec les services publics offerts par l'État à sa population, leurs finalités réciproques étant impossibles à comparer¹⁴³.

Section 2 – La pluralité des formes de légitimation incarnées par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces

101. La réponse des organisations internationales à la remise en cause de leur légitimité recouvre une pluralité de formes de légitimation, certaines tournées vers l'intérieur de l'organisation et d'autres vers son extérieur. Dans le contexte de la complexification de l'espace public international, les organisations se retrouvent en effet face à une multiplication des audiences auxquelles elles doivent répondre. Les États, qui les créent et constituent leur principal, ainsi que de façon nouvelle les personnes privées tierces, qui s'affirment comme la raison d'être de l'existence des organisations¹⁴⁴. C'est donc à des exigences qui se diversifient et s'appréhendent sur des plans différents selon quel sujet de droit les formule, que les organisations internationales ont à répondre. Cette subjectivité de la critique de leur légitimité est à la racine de ce que Dominik Zaum a qualifié de problème de la multiplicité des audiences des institutions internationales :

« [D]ifferent audiences will have different legitimacy perceptions, and some will challenge the legitimacy claims of international organizations. Without unpacking these processes of contestation and the relationship they involve, it is difficult to make meaningful judgments about the degree of legitimacy of a particular organization »¹⁴⁵.

Le discours de légitimation déployé à travers les organes de contrôle se partage ainsi entre plusieurs registres, chacun tourné vers une audience spécifique, qui s'expriment simultanément¹⁴⁶. Il en découle une pluralité des approches du contrôle ouvert aux personnes privées tierces, reflétant l'ambiguïté fondamentale de la nature des organisations internationales entre sujet de droit autonome et outil au service de ses États membres.

¹⁴² Cette définition du *droit international administratif* est adapté à partir du cours donné par Paul Négulesco en 1935 à l'Académie du droit international ; voir P. NEGULESCO, « Principes du droit international administratif », *RCADI*, 1935, vol. 51, p. 614.

¹⁴³ Comme l'explique encore Frédéric Rollin, « [la notion de service public] n'est pas un élément accidentel du droit administratif, qui pourrait être remplacée par une autre. Elle en est au contraire constitutive. C'est-à-dire que si l'on supprime cette notion, le droit administratif français, et les droits administratifs européens plus largement, "ne tiennent plus" [...] Ainsi, si l'analyse des pratiques administratives et des théories du droit administratif permet de mettre en évidence des analogies de structures, et sans doute de faire émerger l'idée que les droits administratifs présentent des identités suffisamment nombreuses pour qu'on puisse considérer qu'il existe bien "un droit administratif" délimité par ces identités, il ne faudrait pas essentialiser la somme de ces identités et considérer que cet ensemble commun constitue "le droit administratif", et que les notions propres à des ensembles nationaux ou régionaux ne seraient que des notions accidentelles et inutiles pour définir chaque droit administratif » (F. ROLLIN, « Qu'est-ce... » *op. cit.*, p. 126).

¹⁴⁴ Au sens où les États eux-mêmes n'agissent *in fine* que pour le compte de leur population, ce qui apparaît reconnu de façon croissante par le droit international. Voir J. WALDRON, « Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law ? », *EJIL*, 2011, vol. 22/2, pp. 325-332.

¹⁴⁵ D. ZAUM, « Legitimacy », in J.K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *op. cit.*, p. 1114.

¹⁴⁶ Sans dire que ces différents registres seraient totalement étanches et ne se recouperaient pas.

102. Les organes de contrôle peuvent être appréhendés en référence à deux concepts, exprimant chacun une facette du discours de légitimation dans lequel ils s'inscrivent. Vis-à-vis de la contestation de l'absence d'encadrement du pouvoir manié par les organisations internationales, ils incarnent le principe de la soumission à la règle de droit (*I*). Et du point de vue de la critique de l'efficacité de leur action, ils expriment les exigences liées au principe de bonne gouvernance (*II*).

I – L'inscription du contrôle des organisations internationales dans le cadre conceptuel de la soumission au droit

103. La source de légitimation la plus immédiatement apparente qu'incarne l'ouverture du contrôle aux personnes privées tierces est celle de la conformité de l'action des organisations internationales à un corpus de règles juridiques¹⁴⁷. À cet égard, les organes de contrôle se présentent comme une manière de capter les formes de légitimité produites par les mécanismes de contrôle administratifs et constitutionnels de l'État dans les systèmes juridiques nationaux (*A*). Ce faisant, ils formalisent la responsabilité des organisations internationales pour non-accomplissement de leur fonction (*B*).

A/ La transposition aux organisations internationales des techniques juridiques du contrôle de l'État dans les ordres juridiques nationaux

104. L'affirmation de la soumission des organisations internationales à un corpus de règles juridiques repose largement sur l'analogie avec le contrôle de l'administration dans les droits publics nationaux et sur la référence au concept qui le sous-tend d'État de droit/*Rule of Law* (*1*). Les débats qui ont entouré la mise en place des organes de contrôle et les choix finalement opérés par les organisations révèlent que ces organes relèvent pour la plupart d'un modèle intermédiaire à mi-chemin entre juridiction et organe administratif de contrôle (*2*).

1. L'analogie avec le contrôle de l'Administration dans les droits publics nationaux

105. À l'instar des États qui les ont créées, les organisations internationales sont des entités gouvernées de l'intérieur par le droit. L'application du principe de soumission au droit apparaît

¹⁴⁷ À ce stade de la réflexion, la question de *quelles règles de droit* n'est pas encore en cause. On se limite ici à analyser la mécanique de la recherche de légitimité des organisations internationale à travers le rattachement au principe de soumission au droit. Savoir si une organisation en sera ou non légitimé requiert une analyse *in concreto*, dépendant tout à la fois du contenu des règles et du contexte social dans lequel elles s'insèrent. Comme le relève Jens Steffek, « [*Legitimacy is an opaque and elusive concept on the border between empirical and normative social science [...]. This holds particularly true for notions of legitimacy 'above the nation-state'* » (J. STEFFEK, « The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach », *European Journal of International Relations*, 2003, vol. 9/2, pp. 251-252). Sur les obligations primaires mises en œuvre par les organes de contrôle, voir le Chapitre 5.

ainsi comme consubstantielle à leur nature même. Comme le fait valoir Jeremy Waldron à propos des États :

« [t]he respect that the state is entitled to is already bound up with its status as a law-constituted and law-governed entity. It is not to be regarded in the light of an anarchic individual, dragged kicking and screaming under the umbrella of law for the first time by some sort of international social contract. [...] A state is an entity with great dignity in its own right. But its dignity is inseparable from its law-governed character »¹⁴⁸.

Mutatis mutandis, la même chose peut être dite des organisations internationales. En s'efforçant de démontrer que leur conduite – et au-delà leur être même – est commandée par le respect de règles juridiques, elles visent à se légitimer aux yeux de ceux que cette conduite concerne, États membres et personnes privées. Pour ces dernières toutefois, cette démonstration ne peut reposer sur les mécanismes traditionnels du droit international public. À travers les organes de contrôle qui leur sont ouverts, les organisations se retrouvent ainsi à reproduire le schéma de la légitimation de l'exercice du pouvoir dans les ordres juridiques internes des États, fondée sur le concept d'État de droit/*Rule of Law*¹⁴⁹.

106. Cette analogie du contrôle des organisations internationales avec le contrôle de l'Administration dans les droits publics étatiques ne saurait pour autant se construire exactement sur les mêmes bases. D'une part, parce que – malgré toutes les similitudes qu'il peut y avoir entre eux – les organisations ne sont pas des États. Et d'autre part, parce que le contexte dans lequel se déploie leur contrôle n'est pas le même. Contrairement à ce qu'il en est pour les États, l'application du concept d'État de droit/*Rule of Law* aux organisations internationales ne doit pas être appréhendé comme « *a tale of kings and judges* »¹⁵⁰. Comme le défend Simon Chesterman :

« [a] more persuasive account can be made of the modern political context within which the rule of law is promoted: as a tool with which to protect human rights, promote development, and sustain peace. This functionalist understanding of how and why the rule of law is used – as distinct from the formal understanding of what it means – matches more closely the manner in which the rule of law is articulated at the international level »¹⁵¹.

Dans cette perspective, c'est donc avant tout au regard des problèmes dans le cadre desquels le contrôle des organisations a émergé qu'il faut apprécier la portée de l'analogie avec le contrôle de l'Administration dans les ordres juridiques des États, plutôt qu'en référence à l'idéologie qui sous-tend le concept d'État de droit/*Rule of Law*. L'idée de soumission au droit véhiculée par les organes de contrôle apparaît essentiellement s'inscrire dans le constat d'une indifférence des organisations internationales à l'égard des règles encadrant leur action.

107. Dans le cas de la Banque mondiale, cette indifférence a été révélée avec le travail de la Commission Morse, qui a documenté les défaillances dans le fonctionnement de l'organisation.

¹⁴⁸ J. WALDRON, « Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law ? », *EJIL*, 2011, vol. 22/2, p. 343.

¹⁴⁹ On tiendra ici ces deux concepts pour équivalents, dans la mesure où ils remplissent fondamentalement la même fonction au sein des ordres juridiques nationaux où ils s'appliquent respectivement, et où le droit interne des organisations internationales est largement extérieur aux subtilités qui distinguent les traditions juridiques auquel chacun appartient.

¹⁵⁰ S. CHESTERMAN, « An International Rule of Law? », *AJCL*, 2008, vol. 56/2, p. 359.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 358-359 (en italiques dans le texte).

Dans son rapport, elle a notamment critiqué « *[the bank's incremental strategy of policy compliance in which] violations of legal covenants are flagged and then forgotten; conditions are imposed and when the borrower fails to meet them, the conditions are relaxed or their deadlines postponed* »¹⁵². La réaction de l'administration de la Banque aux conclusions de la Commission, s'agissant de ce qu'il convenait de faire avec les projets de Sardar Sarovar, s'est montrée révélatrice de la conception régnant au sein de l'organisation qu'il était admissible de faire des compromis avec le strict respect des règles internes de la Banque aux fins d'atteindre les objectifs de performance fixés pour un projet¹⁵³. Face au refus du personnel de la Banque d'admettre les défaillances structures dans le fonctionnement de l'organisation ayant conduit aux problèmes rencontrés par les projets de Sardar Sarovar, la Commission Morse répliqua vertement à ce qu'elle considérait comme un détournement du sens de son rapport :

« *[t]he Bank may decide that overriding political and economic considerations are so compelling that it's Operational Directives are irrelevant when decisions have to be made about the Sardar Sarovar Projects. But it should not seek to reshape our report to support such decisions* »¹⁵⁴.

Elle pointait ainsi du doigt l'attitude du personnel de la Banque consistant à tordre les règles et à déformer les faits dans la poursuite des fins de l'organisation.

108. C'est une même forme d'indifférence à l'égard des règles de droit et de la réalité de l'action de l'organisation que l'on retrouve dans le contexte ayant mené à la mise en place du Bureau du médiateur du Comité des sanctions. Avec l'affaire des nationaux suédois, il est apparu clairement que l'inscription d'un nom sur la Liste ne répondait à aucune obligation de justifier la décision, ni à aucun critère de preuve quant au lien entre la personne visée et les réseaux terroristes islamistes¹⁵⁵. Dans sa pratique, le Comité des sanctions ne contrôlait donc à aucun moment le bien-fondé de la proposition d'un État d'inscrire un nom sur la Liste des personnes soupçonnées, se bornant en réalité à agir comme une simple chambre d'enregistrement de la volonté d'un État d'inscrire un nom sur la Liste¹⁵⁶. Cette absence d'encadrement ne doit pas être comprise comme un manque de perfectionnement de la procédure de sanction. Le pouvoir discrétionnaire laissé aux États à travers le Comité des sanctions apparaît au contraire comme un choix délibéré, consacrant l'idée qu'il n'y aurait pas à questionner sur le plan du droit la décision politique d'inscrire un nom sur la Liste¹⁵⁷. Chez le Comité des sanctions comme chez la Banque mondiale, c'est ainsi un même phénomène que

¹⁵² B. MORSE, T.R. BERGER, *Sardar Sarovar – Report of the Independent Review*, Resource Futures International, Ottawa, 1992, p. 56. L'approche incrémentale consiste pour le personnel de la Banque à superviser de manière intensive la mise en œuvre du projet au moyen de plans d'action détaillés élaborés avec l'emprunteur, revus et redéfinis tous les six mois.

¹⁵³ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, p. 7.

¹⁵⁴ Propos tenus par Bradford Morse et Thomas R. Berger à l'adresse du Président de la Banque mondiale, Lewis Preston, le 13 octobre 1992, cités in D. CLARK, « Understanding... » *op. cit.*, pp. 20-21, note 18.

¹⁵⁵ E. ROSAND, « The Security Council's Efforts... » *op. cit.*, p. 748 : « *[n]one of [the guidelines and standards for states to follow in proposing names] included specific evidentiary guidelines or requirements for the submitting state or organization, apart from the general ones included in the Council's resolutions themselves. Thus, in practice, submissions of names to the 1267 Committee often contained minimal personal information and did not generally include explanations of the connection between the individual or entity and [islamist terrorist organizations]* ».

¹⁵⁶ D. HOVELL, *op. cit.*, pp. 14-15. De manière parfaitement symptomatique de cette pratique, pour obtenir la radiation des noms de ses nationaux de la Liste tenue par le Comité, la Suède a dû adresser sa demande à l'État ayant demandé leur inscription, à savoir les États-Unis.

¹⁵⁷ Voir *Supra* Section 1, I, B, 2

l'on retrouve, celui d'une « *culture of approval* » – pour reprendre l'expression du Rapport Wappenhans – dans laquelle le souci d'assurer ce qui est vu comme l'efficacité de l'action de l'organisation conduit à écarter jusqu'au principe même de son encadrement¹⁵⁸. Rien ne compte que d'approuver les mesures décidées par l'organisation, que ce soit le financement d'un projet ou l'inscription d'une personne sur la Liste, au besoin en manipulant la qualification des faits ou en multipliant les conditions pour satisfaire des exigences rendues purement formelles.

109. S'agissant de la MINUK, c'est l'immunité que l'organisation s'est octroyée à elle-même face à toute mise en cause de sa responsabilité qui a déclenché les critiques ayant conduit à la mise en place d'un organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces. En effet, le Règlement n° 2000/47 prévoyait un régime absolu d'immunités contre toute action intentée devant les juridictions locales contre la MINUK, ses biens, ses dirigeants et ses personnels¹⁵⁹. La seule limite à cette immunité absolue dans le cadre de ce Règlement était l'obligation que l'organisation s'est adressée à elle-même de respecter son propre droit dans la poursuite de sa fonction :

*« UNMIK personnel shall respect the laws applicable in the territory of Kosovo and regulations issued by the Special Representative of the Secretary-General, in the fulfillment of the mandate given to UNMIK by Security Council resolution 1244 (1999). They shall refrain from any action or activity incompatible therewith »*¹⁶⁰.

Comme le rappelle dans son rapport final le Panel de la MINUK – créé précisément pour contrôler le respect de cette obligation –, ce régime d'immunités avait été dénoncé dans un rapport spécial de 2001 par l'Ombudsperson Institution in Kosovo :

*« The Ombudsperson in Kosovo noted that the main purpose of granting immunity to international organisations is to protect them against unilateral influence by the individual government of the state in which they are located. But this rationale did not apply to UNMIK, as they were acting as a surrogate state. The Ombudsperson stated that “[n]o democratic state operating under the rule of law affords itself total immunity from any administrative, civil or criminal responsibility. Such blanket lack of accountability paves the way for the impunity of the state.” »*¹⁶¹.

En 2003, dans son troisième rapport annuel, l'Ombudsperson relevait que l'absence de toute forme de responsabilité de la MINUK pour ses actions conduisait, quatre ans après la fin du conflit, à des violations continues des droits des individus et à des abus d'autorité de la part de

¹⁵⁸ Ainsi que l'a relevé le rapport Wappenhans, « [m]any Bank staff perceive appraisals as marketing devices for securing loan approval (and achieving personal recognition). Funding agencies perceive an “approval culture” in which appraisal become advocacy » (Banque mondiale, *Report of the Portfolio Management Task Force – Effective Implementation: Key to Development Impact*, World Bank, Washington D.C., 22 septembre 1992, p. 13, §§ 31-32). Paradoxalement, cela a conduit à une accumulation de conditions et de règles créant les conditions même de leur non respect : « [i]ronically, said one borrower the staff rigidly insists on as many conditions as possible – some of which reflect insensitivity about the realities in the borrower country – to convince the Board that the project will be successful. Yet those very conditions make it impossible for the project to attain its objectives » (*ibid.*, p. 16, § 38).

¹⁵⁹ MINUK, *Regulation n° 2000/47 on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo*, adopté le 18 août 2000, UNMIK/REG/47, Section 3, §§ 1-3.

¹⁶⁰ *Ibid.*, Section 3, § 4.

¹⁶¹ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 29, § 20.

l'organisation, « *reflecting its indifference to the rule of law by which the rest of Europe is bound* »¹⁶².

110. Cette indifférence des organisations à l'égard de l'impératif de respecter les règles de droit encadrant leur action n'apparaît pas motivée par un rejet de leur part du concept d'État de droit/*Rule of Law*. Au contraire même, puisque la défense des principes que ce concept recouvre se retrouve bien souvent au cœur même de leur fonction, comme le montre l'exemple de la MINUK. À la base de cette attitude, c'est un calcul froid et rationnel que l'on trouve : l'idée que le bien constitué par l'accomplissement de la fonction justifie de s'abstraire du respect de règles vues comme des obstacles à la réalisation effective de cette fonction. Autrement dit, c'est d'un rapport coût/avantage qu'il s'agit, suivant une logique similaire à celle qui anime le problème de l'encadrement du pouvoir discrétionnaire de l'administration :

« *[r]ules have costs [...]; sometimes a rule will have results which are not the best in terms of purpose [...] The extent to which [such a situation] occurs is a function of the precision of rules on the one hand, and complexity and variability on the other hand [...] where [discretionary powers are concerned with regulating behavior], a compromise may be sought between the importance of rules and the virtues they engender, and the need for close correlation between action and purpose* »¹⁶³.

Le retournement ayant conduit à la mise en place des organes de contrôle s'analyse donc avant tout comme une révision du calcul coût/avantage, liée à la réalisation de ce que le faible respect des règles contraignant l'action de l'organisation avait en réalité des conséquences négatives sur le plan de l'accomplissement effectif de sa fonction¹⁶⁴.

111. Cette perspective réaliste vient nuancer la dimension idéologique de l'assimilation de l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces à l'affirmation de leur soumission au concept d'État de droit/*Rule of Law*, qui constitue l'autre face de l'analogie avec le contrôle du pouvoir dans les ordres juridiques nationaux. Du point de vue des personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de la fonction des organisations, les organes de contrôle offrent la promesse de reproduire les garanties qu'ils attendent de l'application des principes de l'État de droit/*Rule of Law* dans l'ordre juridique national. Ceux-ci peuvent être résumés comme le fait que : la société soit régie par un certain nombre de règles, stables et connues de tous ; que ces règles qui régissent la société s'appliquent de la même manière aux gouvernés et aux gouvernants ; et que ces règles s'appliquent de

¹⁶² Ombudsperson Institution in Kosovo, *Third Annual Report, 2002 – 2003, adressed to the Representative of the Secretary General of the United Nations*, 10 juillet 2003, p. 3.

¹⁶³ D.J. GALLIGAN, *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press/Oxford University Press, Oxford/New York, 1986, pp. 131-132.

¹⁶⁴ Le Rapport Wappenhans l'a démontré en dressant des statistiques montrant le lien entre une dégradation de la qualité des projets financés par la Banque mondiale et la généralisation des violations de ses standards opérationnels : « *More than 75% of the projects demonstrate acceptable performance during implementation. There has been, however, a gradual but steady deterioration in portfolio performance. The share of projects with "major problems" increased from 11% in FY81 to 13% in FY89 and 20% in FY91. [...] for FY91, 30% of the projects in their fourth or fifth year of implementation were reported as having major problems [...]. Worldwide, 39% of the borrowing countries had more than 25% problem project. [...] The number of projects judged unsatisfactory at completion increased from 15% of the cohort reviewed in FY81 to 30,5% of the FY89 and 37,5% of the FY91 cohort* » (Banque mondiale, *Report of the Portfolio Management Task Force... op. cit.*, p. ii, § iv).

manière uniforme¹⁶⁵. Fondamentalement, c'est de prémunir contre l'arbitraire les individus concernés par l'accomplissement de la fonction des organisations internationales qu'il s'agit.

112. L'analogie avec le contrôle de l'État dans les ordres juridiques nationaux atteint son paroxysme dans le cas d'INTERPOL et de la Commission de contrôle des fichiers. De fait, la mise en place de l'organe de contrôle traduit la position d'obligation dans laquelle s'est trouvée l'organisation de se soumettre à des obligations équivalentes à celles applicables à son État hôte en matière de traitement des données personnelles¹⁶⁶.

2. La recherche d'un modèle intermédiaire entre juridiction et organe administratif de contrôle

113. Si les organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces incarnent la transposition, au sein de l'ordre juridique interne des organisations, des principes développés dans les ordres juridiques nationaux pour le contrôle de l'autorité publique, ils ne répondent pas pour autant aux modèles étatiques d'organes de contrôle juridictionnels qui y sont associés. Les organisations internationales n'étant pas des États, quand bien même elles exercent une autorité publique qui justifie de lui transposer des principes de contrôle développés pour les États, elles entendent adapter les différents modèles incarnés par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces à la structure spécifique de l'exercice du pouvoir par et au sein de chaque organisation internationale.

114. On s'en rend bien compte avec l'exemple du débat qui a entouré la création du Panel d'inspection de la Banque mondiale et des diverses propositions qui ont pu être formulées par différents groupes représentant des positions différentes quant au problème du contrôle des organisations internationales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Banque. Se nourrissant de l'expérience de la Commission Morse et des problèmes institutionnels identifiés dans le Rapport Wapenhans, le débat se concentra sur l'amélioration de la transparence de l'institution au moyen d'une réforme de la politique d'accès aux documents préparés par la Banque lors des différentes évaluations qui rythment le cycle du projet, ainsi que sur le besoin de réformer son fonctionnement institutionnel¹⁶⁷. Ce dernier aspect se focalisa plus particulièrement sur la mise en place d'un mécanisme de contrôle des activités de la Banque, qui devait répondre à une double exigence : d'une part, permettre aux populations concernées par les projets financés par la Banque de faire valoir leur point de vue directement auprès d'elle et, d'autre part fournir une source d'informations sur le déroulement des projets indépendante et impartiale vis-à-vis de la Banque¹⁶⁸. L'intense débat qui anima l'année 1993 donna lieu à plusieurs séries de propositions

¹⁶⁵ Ce sont là les principes fondamentaux que l'on retrouve au cœur tant de l'État de droit que de la *Rule of Law*. Voir O. CORTEN, « Rapport général – L'État de droit en droit international : Quelle valeur juridique ajoutée ? », in SFDI, *L'État de droit en droit international : Colloque de Bruxelles*, Pédone, Paris, 2009, pp. 11-40.

¹⁶⁶ Voir V. NDIOR, « La Commission de contrôle... » *op. cit.*, pp. 228-232.

¹⁶⁷ Il est important de souligner que la mise en place du Panel d'inspection s'est faite dans le même mouvement que la mise en place d'une politique de transparence, dans la mesure où les deux touchent à l'ouverture de la Banque sur les personnes privées tierces affectées par ses projets. Sur la réforme de l'accès aux documents de la Banque, voir I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel...* *op. cit.*, pp. 22-24.

¹⁶⁸ Cette double exigence, qui a irrigué le débat précédant la mise en place du Panel d'inspection, a été parfaitement capturée par Lori Udall lors de son audition devant le Congrès états-unien en juin 1994 : « *The Morse Commission was viewed as independent and credible by the public [...]. For Bank critics, the extensive findings of the*

de création d'un mécanisme capable d'agir de façon indépendante. Aucune d'entre elles ne fut reprise en l'état par le Conseil d'administration de la Banque lorsqu'il décida de la création du Panel d'inspection. Analysées en creux, ces propositions nous renseignent cependant sur ce que les Administrateurs ont voulu et n'ont pas voulu faire en créant le Panel d'inspection. Elles permettent ainsi de mettre en évidence les problématiques soulevées par la création d'un tel organe de contrôle.

115. Une première série de propositions appelait à la mise en place d'une commission indépendante permanente¹⁶⁹. Au cours d'une audition devant le Congrès américain en février 1993, à l'occasion du vote sur la dixième reconstitution des ressources de l'*International Development Association*, des ONG poussèrent pour la création d'une « *Independent Appeals Commission* » qui aurait été composée de neuf membres de nationalités différentes et aurait fonctionné en panels de trois (afin qu'aucun des membres d'un panel ne soit de la nationalité de l'emprunteur ou du requérant en cause)¹⁷⁰. Elle aurait eu l'autorité de recommander la modification, la suspension ou l'annulation d'un projet financé par la Banque à tout moment du cycle du projet, aurait pu enquêter et rendre des décisions sur des allégations de violations d'à peu près n'importe quel aspect des opérations de la Banque¹⁷¹. Ces décisions auraient été définitives et contraignantes pour l'institution, à moins qu'elles ne soient renversées par un vote à la majorité des deux tiers du Conseil d'administration de la Banque¹⁷². Si ces propositions devant le Congrès états-unien restèrent au stade de l'ébauche, elles exercèrent une influence sur la position de l'administration états-unienne lors des discussions menées au sein du Conseil d'administration de la Banque qui débouchèrent sur la création du Panel d'inspection en septembre 1993¹⁷³. Les auditions devant le Congrès furent également l'occasion d'une démonstration, à destination du Conseil d'administration de la Banque et de sa Direction, que la législature de son plus important créancier était sérieuse dans sa demande de réforme institutionnelle et qu'elle se tenait prête à couper son financement si rien n'était fait pour aller dans cette direction¹⁷⁴.

Commission, as well as attempts by management to misrepresent the findings of its response to Executive Directors, confirmed the need for a permanent independent mechanism. The Morse Commission established a precedent for a body operating independently from Bank management and Executive Directors, and working on an independent budget » (« Congressional Testimony before the Subcommittee on International Development, Finance, Trade and Monetary Policy », *serial n° 103-146*, 21 juin 1994, p. 13).

¹⁶⁹ Diverses propositions constituant des variations sur le même thème émanèrent de différentes ONG, voir E. CHRISTENSEN, *Green Appeal : A Proposal for an Environmental Commission of Inquiry at the World Bank*, Natural Resources Defense Council, 1990 ; D. HUNTER, L. UDALL, *Proposal for an Independent Appeals Commission*, Environmental Defense Fund/Center for International Environmental Law, 1993.

¹⁷⁰ Sur les formes qu'aurait prise cette « *Independent Appeals Commission* », voir I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, pp. 20-21.

¹⁷¹ Ainsi, la proposition émise par Eric Christensen considérait que la commission d'enquête de la Banque mondiale « *[should] be empowered to determine whether a particular project meets the Bank's Articles of Agreement, bylaws, operational directives, and other internal guidelines, as well as whether specific conditions contained in the loan agreement for the project have been fulfilled* » (E. CHRISTENSEN, *op. cit.*, p. 5). La proposition de Lori Udall et David Hunter allait plus loin encore, puisqu'elle proposait que la commission soit également compétente à l'égard de violations par la Banque du droit international des droits de l'Homme et du droit de l'environnement (D. HUNTER, L. UDALL, *op. cit.*, pp. 1-2).

¹⁷² Voir E. CHRISTENSEN, *op. cit.*, p. 5 ; D. HUNTER, L. UDALL, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷³ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, p. 21.

¹⁷⁴ D. CLARK, « *Understanding...* » *op. cit.*, p. 8 : l'auteur rapporte le discours d'ouverture de la session du Comité des Finances de la Chambre des représentants consacrée au 10^{ème} refinancement de l'IDA, dans lequel le représentant Barney Frank déclara que la question était de faire des réformes pour ne pas se retrouver à devoir

116. La mise en place d'un tel mécanisme aurait très certainement eu l'impact le plus important sur la manière dont le personnel de la Banque conduisait ses opérations et sur la capacité des personnes privées affectées par les projets financés par l'institution de s'assurer du respect de leurs droits en cas de violation. Cependant, les propositions en ce sens se heurtaient aux limites institutionnelles et opérationnelles de la Banque. Premièrement, une commission de cette sorte aurait été incapable de faire la distinction entre la responsabilité de la Banque et celle de l'emprunteur dans les violations alléguées par les requérants¹⁷⁵. En pratique, elle aurait par conséquent éprouvé de grandes difficultés à se maintenir à l'intérieur des limites des fonctions exercées par l'institution, débordant sur le rôle joué par l'emprunteur dans la mise en œuvre du projet, au risque de mettre en cause la souveraineté des États membres de l'institution et leur relation avec celle-ci¹⁷⁶. En outre, son travail l'aurait inmanquablement amenée à poser un regard sur des problématiques touchant aux affaires internes de l'État emprunteur, à l'égard desquelles il est fait défense à la Banque de s'ingérer¹⁷⁷. Or, comme le relève Daniel Bradlow, cela équivaldrait à réinterpréter le Statut de la Banque et ainsi à modifier le sens de la fonction de l'institution, ce qui est une compétence relevant en principe des représentants des États membres¹⁷⁸.

117. Une seconde proposition appelait à la constitution d'une unité d'évaluation indépendante au sein de la Banque mondiale. Elle fut émise en février 1993 par un groupe de quatre Directeurs exécutifs, représentant à la fois des États emprunteurs et des États donateurs, au travers d'un mémorandum adressé au Président de la Banque mondiale – elle gagna ainsi le nom de « *Four Executive Directors' Proposal* »¹⁷⁹. Cette unité aurait été composée d'une petite équipe permanente d'un à trois inspecteurs sélectionnés parmi les fonctionnaires de la Banque les plus expérimentés, « *of the highest caliber with the necessary independence* »¹⁸⁰. Elle aurait eu compétence pour mener des inspections des opérations en cours de la Banque, sur requête émanant des Administrateurs ou des emprunteurs, ou de sa propre initiative en sélectionnant aléatoirement un échantillon de projets dans le portefeuille de la Banque. À l'issue de son travail d'évaluation, l'unité aurait émis des recommandations non-contraignantes à destination du

choisir entre deux options insatisfaisantes : financer des projets qui n'amélioreraient pas la condition des populations, ou couper le financement ce punirait ceux qui souffraient déjà de problèmes de développement.

¹⁷⁵ Voir D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints... » *op. cit.*, pp. 566-567.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 567 : « *For example, in cases where the actions of a borrower or member state were directly implicated, the panel would have been unable to conduct its investigations or to enforce its decisions without either the member state agreeing to the panel's review of the Bank's operations, or the Bank agreeing to ignore its mandate and support the panel's interference in the sovereign affairs of the borrower country* ».

¹⁷⁷ Selon les termes du Statut de la Banque mondiale, « *[t]he Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member [...]. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I* » (Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, *Statuts*, version amendée à la date du 27 juin 2012, Article IV, Section 10). De manière concrète, la commission aurait par exemple été amenée à émettre des appréciations sur la manière dont l'État emprunteur traitait ses citoyens – au demeurant, sans que ce traitement ne constitue nécessairement une violation des droits de l'Homme – simplement du fait qu'elle aurait été amenée à comparer le niveau de traitement octroyé par l'État avec celui prévu dans les procédures et politiques opérationnelles de la Banque.

¹⁷⁸ D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints... » *op. cit.*, p. 567.

¹⁷⁹ Le texte de la proposition d'une unité d'évaluation indépendante n'a pas été rendu publique par la Banque mondiale. Néanmoins, le récit de la création du Panel d'inspection par son architecte, Ibrahim Shihata, qui était à l'époque le *General counsel* de la Banque, en reproduit les dispositions essentielles, voir I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 17.

Conseil d'administration et de la Direction de la Banque sur comment corriger les problèmes éventuels ayant pu être identifiés. Ibrahim Shihata rapporte que la proposition de création de cette unité prévoyait que, « [t]he Board would “would normally take note” of the findings of evaluations and the unit’s recommendations but would “ask for an increased role in cases of special importance” »¹⁸¹.

118. Comme l'explique Daniel Bradlow, « [t]he primary benefit of this proposal was that it would have enhanced the Director’s oversight of the Bank’s staff [and] provided them with independent and timely advice on how to respond to perceived problems in Bank operations »¹⁸². Mais elle aurait également écarté de la procédure d'inspection les personnes privées tierces négativement affectées par un projet financé par la Banque mondiale, lesquelles n'auraient pas pu saisir directement l'unité d'évaluation pour demander l'inspection d'un projet les concernant. Le fonctionnement interne de la Banque aurait de plus continué à être opaque aux yeux des personnes privées tierces. En conséquence, si cette proposition pouvait constituer une réponse aux problèmes identifiés par le Rapport Wapenhans, elle échouait à satisfaire l'exigence de transparence et d'ouverture de la Banque mondiale aux personnes privées tierces, qui avait émergé à la suite du travail de la Commission Morse¹⁸³. Le Président de la Banque mondiale demanda au personnel de la Banque d'évaluer les mérites de la proposition, en consultation avec ses auteurs et les autres Directeurs exécutifs, ce qui aboutit à la conclusion que la mise sur pied d'une telle unité n'était pas nécessaire, la création d'une capacité d'inspection *ad hoc* – qui serait activée à l'initiative du Président de la Banque, sur requête des Directeurs exécutifs, du personnel de l'institution ou d'une partie tierce – étant jugée préférable¹⁸⁴.

119. Une troisième série de propositions appelait à la mise en place d'une autorité indépendante au sein de la Banque mondiale, qui aurait été chargée de contrôler le fonctionnement de la procédure de prêt¹⁸⁵. Parmi les diverses propositions émises, l'une d'elles fit l'objet d'un intérêt particulier, celle émise par Daniel Bradlow à l'occasion d'une audition devant le Parlement canadien en février 1993, puis devant le Congrès des États-Unis en mai de la même année, qui appelait à la création d'un *ombudsman* au sein de la Banque mondiale¹⁸⁶. La personne désignée pour jouer ce rôle aurait eu le statut de fonctionnaire de la Banque,

¹⁸¹ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, p. 17.

¹⁸² D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints... » *op. cit.*, p. 568. La proposition préparée par les quatre Directeurs Exécutifs mettait en avant que, « [a]n independent unit could provide the Board with a much needed objective assessment of the situation without relying on information from outside sources, whose objectivity is often difficult to assess » (Banque mondiale, *Office memorandum from Fritz Fischer, Nicolas Flano, Eveline Herfkens, and Aris Othman, executive directors, to Lewis Preston, president*, 10 février 1993, cité in D. CLARK, « Understanding... » *op. cit.*, p. 8).

¹⁸³ *Idem* : « [l]ack of public access to the unit would have undermined the public’s confidence in its work. Furthermore, the proposal would not have addressed the issue of direct Bank responsibility to private actors adversely affected by the Bank’s operations ».

¹⁸⁴ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁸⁵ Voir D. WIRTH, « Legitimacy, Accountability and Partnership: A Model for Advocacy on Third World Environmental Issues », *Yale Law Journal*, 1991, vol. 100, pp. 2645-2664 (appelant à la mise en place d'un « private attorney general ») ; J. CAHN, « Challenging the New Imperial Authority: The World Bank and the Democratization of Development », *Harvard Human Rights Journal*, 1993, vol. 6, pp. 159-189 (appelant à la mise en place d'une « watchdog agency »).

¹⁸⁶ D. BRADLOW, « Why the World Bank Needs an Ombudsman », *Financial Times*, 14 juillet 1993, p. 13. Sur les formes qu'aurait pris cet *ombudsman*, voir D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints... » *op. cit.*, pp. 568-569 ; I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, pp. 18-19.

jouissant de garanties d'indépendance vis-à-vis de l'institution et répondant de son action directement devant le Conseil d'administration. L'*ombudsman* aurait été compétent pour connaître de requêtes déposées par toute personne affectée par un projet financé par la Banque, concernant des allégations de violations dans la manière dont celle-ci aurait mis en œuvre ses procédures et politiques opérationnelles. Une fois saisi, il aurait pu mener des investigations et émettre des recommandations à destination du Conseil d'administration sur la manière de répondre à ses conclusions, et notamment recommander des changements dans les règles, procédures et pratiques administratives de la Banque. L'ensemble aurait été rendu public. Son autorité se serait arrêtée avec le déboursement complet du prêt et la révision du projet par l'OED.

120. Comparée aux propositions de création d'une commission indépendante, celle appelant à la mise en place d'un *ombudsman* avait l'avantage de définir précisément ce qui, dans la gestion et la mise en œuvre d'un projet financé par la Banque, relevait de la responsabilité de cette dernière – c'est-à-dire la manière dont les diverses règles contenues dans son droit interne étaient mises en œuvre – et d'y limiter la compétence de l'*ombudsman*¹⁸⁷. Dans le même temps, les personnes privées tierces affectées négativement par un projet financé par la Banque conservaient la possibilité de déposer un recours auprès de la Banque et de recevoir une réponse au terme d'une procédure clairement établie, qui aurait permis de mettre en lumière le fonctionnement interne de l'institution. De leur côté, les Administrateurs de la Banque auraient bénéficié d'une source d'informations indépendante et impartiale sur les projets en cours financés par la Banque, accompagnée de recommandations sur la conduite à tenir à leur égard, ainsi que d'une évaluation de l'impact réel des politiques et procédures opérationnelles de la Banque. Comme le résume Ibrahim Shihata :

« [t]he ombudsman would thus act as an instrument for the Board to detect deficiencies in the Bank's rules and procedures. [It] would "would provide the international community with independent information on the developmental and human impact of Bank operations and thus contribute to the debate which would take place about the role of the Bank in providing sustainable development" »¹⁸⁸.

Il n'aurait été limité que par le fait de ne disposer que de pouvoirs de recommandation à destination du Conseil d'administration de la Banque, limite toutefois compensée par le fait que ses recommandations auraient été publiques et que son pouvoir d'émettre un rapport annuel d'activité lui aurait permis de critiquer le comportement de la Banque à l'égard de ses recommandations¹⁸⁹.

121. C'est dans ce contexte que le 10 juin 1993, le Président de la Banque mondiale fit circuler un document intitulé « *Operations Inspection in the Bank: Issues and Options* », dans lequel il qualifiait de « *surprises* » les plaintes des personnes privées protestant contre les actions illégales de la Banque – au regard de ses propres standards – qui leur auraient infligées un dommage, et de conclure que la mise en place d'un panel d'inspection indépendant permanent était dans le meilleur intérêt de la Banque¹⁹⁰. Cette minoration de la nature des faits en cause révèle bien que, pour la direction de la Banque, il s'agit de s'assurer d'un contrôle sur

¹⁸⁷ D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints... » *op. cit.*, p. 569.

¹⁸⁸ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, p. 19.

¹⁸⁹ D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints... » *op. cit.*, p. 569.

¹⁹⁰ Cité in D. CLARK, « Understanding... » *op. cit.*, pp. 8-9 et p. 22 note 36 : « [n]either the President nor the Board want more surprises about problems with ongoing projects ».

leur agent, bien plus que de satisfaire une exigence de justice. À travers la récapitulation des débats qui ont mené à cette prise de position finale, on se rend bien compte que la possibilité de la contestation de l'action de la Banque par les personnes privées tierces – l'impératif de justice – n'est que l'une des forces qui animent la recherche d'un modèle de contrôle des organisations internationales. La recherche de l'efficacité et plus largement de l'assurance des États membres quant à l'action de l'organisation qu'ils ont créée en est une autre tout aussi forte, si ce n'est même prioritaire, ce qui influe considérablement sur le modèle de contrôle incarné par l'organe finalement mis en place.

122. Le même genre de débat que celui ayant eu lieu dans le cadre de la Banque mondiale peut être observé s'agissant du Panel de la MINUK. La rédaction de la résolution l'établissant s'est déroulée dans un contexte d'échanges entre l'organisation et divers interlocuteurs institutionnels européens concernés par la situation des droits de l'Homme au Kosovo. Dans une opinion émise en 2004, la Commission de Venise a ainsi considéré les caractères que devrait prendre un organe de contrôle de la MINUK, notamment qu'il devrait être compétent pour examiner,

*« any complaint lodged by any person claiming that his fundamental rights and freedoms have been breached by any laws, regulations, decisions, acts and failures to act emanating from UNMIK, but only in cases where the Ombudsperson has found human rights breaches, without his/her report resulting in UNMIK recognizing its responsibility for the human rights violation »*¹⁹¹.

Comme le relève le Panel de la MINUK dans son Rapport final, de nombreuses dispositions contenues dans le projet d'organe de contrôle de la Commission de contrôle se retrouvèrent dans la résolution finalement adoptée par la MINUK¹⁹². Mais une disposition notable ne fut notamment pas reprise par la MINUK, qui devait affecter de façon critique l'effectivité du Panel : celle prévoyant que, dans la circonstance où celui-ci constaterait une violation des droits de l'Homme, « *UNMIK should provide appropriate redress (ranging from public recognition of the violation, to restitutio in integrum, and to possible compensation)* »¹⁹³.

123. La forme finalement adoptée pour le Panel consultatif des droits de l'Homme de la MINUK ressort comme un compromis entre plusieurs positions exprimées à l'intérieur même de l'organisation. Le Rapport final rédigé par le Panel rappelle ainsi que le principal adjoint du RSSG avait accueilli avec une réticence ouverte les propositions contenues dans l'opinion préparée par la Commission de Venise, rapport à son supérieur que, « *while thanking the Council of Europe for its continual and valuable assistance in capacity building in Kosovo [...] I did not hide the fact that the implementation of their conclusions would not be a priority for UNMIK* »¹⁹⁴. À ses yeux, La Commission de Venise avait fondé une trop grande partie de son avis sur les opinions du Médiateur au Kosovo et d'Amnesty International, sans remettre en question leurs affirmations erronées¹⁹⁵. Cette opinion n'était cependant pas partagée par le Conseiller juridique de la MINUK, pour qui l'appréciation portée par le RSSG-adjoint sur les

¹⁹¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Avis sur les droits de l'Homme au Kosovo : Établissement éventuel de mécanismes de contrôle*, avis n° 280/2004, 11 octobre 2004, CDL-AD(2004)033.

¹⁹² Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 31, § 26.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 31, § 27.

¹⁹⁴ P-DSRSG, *Memo to SRSRSG « On the Venice Commission »*, 11 octobre 2004.

¹⁹⁵ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel : History... op. cit.*, p. 32, § 31.

propositions de mise en place de possibles mécanismes de protection des droits des individus au Kosovo était « *overly negative* »¹⁹⁶. Pour lui, « *[the] current lack of an adequate and consistent mechanism for the examination of alleged human rights breaches by UNMIK and KFOR, and in particular, the lack of an international mechanism of review to the acts of UNMIK and KFOR* »¹⁹⁷. Comme le rapporte le Panel dans son rapport final :

« *However, the Legal Advisor agreed with the [Principal Deputy SRSG] that the UN would not allow for supervision and sanctioning by an outside body. But he thought that it would support an independent advisory Panel, as an interim arrangement; such a body would provide a sound basis for addressing the legal lacuna caused by the ECtHR's lack of jurisdiction over UNMIK* »¹⁹⁸.

La forme finale du Panel de la MINUK correspond ainsi à un équilibre recherché entre plusieurs aspirations et contraintes contraires. Les options possibles présentées par le RSSG au Sous-Secrétaire général des Nations Unies à New York étaient : une première, un arrangement en vertu duquel la MINUK serait soumise à la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme ; une seconde, la création d'une Cour des droits de l'homme pour le Kosovo sur la base d'un accord entre la MINUK et le Conseil de l'Europe, qui aurait le pouvoir de rendre des décisions contraignantes ; et une troisième, la création d'un groupe consultatif sur les droits de l'homme qui n'aurait pas le pouvoir de rendre des décisions contraignantes¹⁹⁹. Comme le rapporte le rapport final du Panel :

« *Of these choices, the SRSG argued that the third option should be chosen because the first two would be problematic, considering the privileges and immunities of UNMIK and its personnel, and also considering that the other options might give rise to constraints on the discretion of the institutions of the UN to interpret the mandate of UNMIK under UNSC Resolution 1244* »²⁰⁰.

On voit ici que l'Organisation affirme sa spécificité par rapport à l'État, à travers le choix d'une forme d'organe de contrôle intermédiaire entre l'organe purement administratif et l'organe juridictionnel.

124. Le seul organe de contrôle étudié ici, dont la forme est celle de l'organe juridictionnel, est la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL²⁰¹. Or, c'est précisément parce que l'organisation internationale s'est retrouvée contrainte de se soumettre aux mêmes conditions de contrôle du traitement des données personnelles que celles s'appliquant à son État hôte, que son organe de contrôle adopte des formes comparables aux siennes. Comme l'explique Valère Ndior, « [c'est] sur le fondement d'un processus dominé par la crainte d'une applicabilité de la loi de l'État hôte qu'a été installée la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL. Cette situation atypique répondait au besoin d'apporter toutes les garanties de contrôle des traitements de fichiers, de façon à écarter les dispositions de la loi Informatique et Libertés et à préserver ainsi l'autonomie de l'Organisation »²⁰².

¹⁹⁶ UNMIK – Office of Legal Affairs, *Note to SRSG « On the 60th Session Venice Commission and the Development of a New Human Rights Mechanism »*, 13 octobre 2004.

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History... op. cit.*, p. 32, § 32.

¹⁹⁹ *Ibid.* p. 32, § 33.

²⁰⁰ *Idem.*

²⁰¹ Voir Chapitres 3 et 4

²⁰² V. NDIOR, « La Commission de contrôle... » *op. cit.*, p. 232.

B/ L'émergence d'une responsabilité des organisations internationales pour non-accomplissement de leur fonction

125. L'affirmation d'une exigence de soumission au droit des organisations internationales dans le cadre du maniement de leurs pouvoirs conduit logiquement à l'émergence, en droit interne des organisations, de la notion d'une responsabilité liée au non-accomplissement de leur fonction. En effet, en ce qu'elles sont dominées par le principe de spécialité, considérer la légalité de l'action des organisations internationales n'a de sens que dans la perspective d'un encadrement destiné à garantir que cette action les conduise bien à remplir les finalités qui lui ont été assignées par les États membres. Si l'on peut affirmer par exemple que telle organisation internationale doit respecter les droits des individus tiers, quand bien même aucun des instruments juridiques qui protègent les droits de ces individus ne sont directement opposables à l'organisation, c'est parce que ne pas respecter ces droits constituerait pour l'organisation un acte qui nuirait matériellement à la finalité qu'elle poursuit par ailleurs. Pour opérer cette démonstration, il suffit de prendre au sérieux le traité instituant l'organisation internationale et déterminant sa fonction. C'est ce vers quoi entraîne les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces. Nous avançons l'idée qu'il est inutile – et largement vain – de rechercher le fondement de l'obligation pour les organisations de respecter les droits de personnes privées tierces dans des constructions juridiques extrinsèques : il faut partir de la fonction de l'organisation et développer des obligations implicites de comportement de la même manière que l'on développe des compétences et des pouvoirs implicites ou inhérents. Tout comportement de l'organisation dont il est objectivement constaté qu'il l'éloigne de la réussite de sa fonction ou l'entrave est implicitement – ou de façon inhérente – illégal en ce qu'il est contraire à la disposition de l'acte constitutif de l'organisation qui détermine les finalités qu'elle doit poursuivre.

126. Cette position peut paraître outrageusement simple, voire même simpliste. On peut s'étonner que l'on n'y soit pas venu plus tôt dans les réflexions sur le droit des organisations internationales ; et de penser, que s'il en allait ainsi, une telle idée serait apparue depuis longtemps. Après tout, pour autant que la détermination des normes applicables aux organisations internationales est longtemps restée – et demeure largement – obscure, les litiges impliquant des dommages causés à des personnes privées tierces ne sont pas une nouveauté : les affaires du Congo Belge ou du Conseil International de l'Étain ne sont pas récentes. Il nous semble que ce qui manquait, pour que cette notion d'une responsabilité liée au non-accomplissement de la fonction de l'organisation puisse émerger, était l'existence d'un rapport juridique direct entre l'organisation internationale et la personne privée tierce s'inscrivant dans le cadre de la fonction accomplie par la première au profit de la seconde. En effet, très largement, ces litiges ne se sont pas joués entre organisation internationale et personne privée, mais entre organisation internationale et État de nationalité de la personne privée. Ça a été notoirement le cas dans l'affaire des dommages subis par les ressortissants belges au Congo du fait de l'intervention de l'ONUC, qui se sont réglés sur le terrain diplomatique²⁰³. Et il en est allé de même pour la résolution de la situation entraînée par

²⁰³ Voir J. SALMON, « Les accords Spaak – U Thant du 20 février 1965 », *Annuaire Français de Droit International*, 1965, vol. 11, pp. 468-497.

l'effondrement du Conseil International de l'Étain. Or, les États étant les maîtres des traités instituant les organisations, la question de l'adéquation du comportement de ces dernières avec la fonction qui leur est assignée du point de vue des personnes privées subissant un dommage est entièrement confondue avec la question de l'adéquation du comportement de l'organisation avec la volonté des États les ayant conduit à la mettre en place. Preuve en est que les litiges mentionnés se sont réglés sur le terrain diplomatique par une médiation et non sur le terrain judiciaire avec l'intervention d'une juridiction ou d'un tribunal arbitral. Avec la création des organes de contrôle ouverts aux personnes privées, ces deux questions juridiques se trouvent clairement dissociées, laissant apparaître le rapport qui les relie l'une à l'autre : dans un premier temps, la détermination objective par l'organe de contrôle de la conformité de l'action de l'organisation avec ses buts assignés – au regard des dommages infligés aux personnes privées tierces et des règles encadrant l'action de l'organisation –, suivie dans un second temps de la sanction de la non-conformité éventuelle par les États de ce que l'action de l'organisation ne les sert plus puisqu'elle s'inscrit à l'encontre de la raison pour laquelle ils l'ont créée. En fait, ce n'est donc sans doute pas tant que le lien entre la responsabilité internationale des organisations internationales et l'accomplissement de leur fonction ne se soit pas fait précédemment. Le lien a toujours existé. C'est que jusqu'à la mise en place d'organes de contrôle indépendants, il n'était pas apparent de l'extérieur de l'organisation, étant entièrement masqué dans les rapports politico-juridiques reliant les différents organes de l'organisation et entre les États membres et l'administration de l'organisation.

127. Reste à voir comment cette nouvelle manière d'envisager la responsabilité des organisations internationales, qui permet de relier l'exercice des pouvoirs des organisations à la situation des personnes privées tierces, s'insère dans le cadre conceptuel général de la responsabilité internationale. Tout d'abord, elle nous paraît consister en une avancée conceptuelle du droit des compétences conférées aux organisations internationales par leurs États membres, dans la mesure où le lien de responsabilité entre les organisations et les personnes privées tierces n'étant pas affirmée explicitement, il doit nécessairement trouver son fondement en dérivant de l'exercice normal des pouvoirs des organisations internationales dont il est l'expression : dans cette perspective, on peut se demander si cette responsabilité ne ressort pas alors comme un pouvoir en soi, dont la possession est intrinsèque aux autres pouvoirs conférés à l'organisation et dont le maniement est à l'origine de l'engagement de sa responsabilité (1). Ensuite, cette nouvelle considération du lien de responsabilité de l'organisation internationale aux personnes privées concernées par sa fonction vient s'inscrire dans une dimension de diligence appliquée à l'obligation de l'organisation d'accomplir de façon effective sa fonction, qui est inhérente à la norme par laquelle les États membres ont doté leur création de compétences destinées à l'accomplissement des objectifs qu'ils poursuivent (2).

1. Une responsabilité ancrée dans les pouvoirs conférés aux organisations internationales par leurs États membres

128. La responsabilité peut s'appréhender comme un pouvoir à travers la conception qui la fait dériver du contrôle. En effet, l'activité des organes ouverts aux personnes privées tierces

consiste à contrôler l'utilisation des pouvoirs des organisations internationales : si la responsabilité de ces dernières est engagée sur cette base, c'est donc par définition un pouvoir qui en constitue le fondement. Dans cette perspective, la responsabilité peut se comprendre comme un pouvoir sur un pouvoir. Le problème tient à la manière dont l'existence de ce pouvoir est reconnue, dès lors que la question de la responsabilité vis-à-vis des tiers est évitée par les actes institutifs des organisations internationales.

129. Comme le relève Pierre Klein, « la théorie des compétences implicites ne peut justifier une extension du champ de compétences matérielles de l'organisation, mais tout au plus une extension des pouvoirs ou des moyens d'action (initialement) reconnus aux organes de l'organisation pour permettre la réalisation de ses buts »²⁰⁴. On comprend alors bien en quoi la responsabilité qui émane du contrôle ouvert aux personnes privées tierces a partie-liée, de façon indéfectible, avec l'évaluation du bon fonctionnement de l'organisation. Si l'une et l'autre n'ont pas le même enjeu relationnel et institutionnel et si l'une et l'autre ne relèvent pas de la même logique, ce n'est que parce qu'elle prend appui sur le problème du bon accomplissement de la fonction de l'organisation que la question de sa responsabilité vis-à-vis des personnes privées tierces peut être soulevée au titre des pouvoirs impliqués. Au reste, la responsabilité ne constitue pas un élargissement du champ de compétence de l'organisation internationale, dans la mesure où elle ne peut être qu'au regard d'une compétence possédée par l'organisation – ou alors parce qu'elle ne la possède pas, ce qui est en soi un motif de mise en cause de la responsabilité. Ce raisonnement n'est autre que celui énoncé par la Cour permanente de Justice internationale dans son avis consultatif sur l'*interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} février 1926*, dans lequel la Cour fonde l'existence du pouvoir implicite de saisir l'arbitre en cas de désaccord au sein de la Commission mixte sur les questions attribuées à sa compétence²⁰⁵. La limite à la théorie est alors de savoir quand est-ce que tel pouvoir impliqué (ou implicite) est nécessaire à la mise en œuvre d'un pouvoir expressément attribué, dilemme mis en évidence par le Juge Green Hackworth dans son opinion dissidente dans l'avis sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*²⁰⁶. Au fond, toute la question est donc de savoir si – et le cas échéant en quoi – la responsabilité vis-à-vis des personnes privées tierces est un pouvoir qui serait nécessaire.

130. On peut répondre que c'est parce que la pression exercée sur les organisations internationales les a conduites à mettre en place les organes de contrôle que la responsabilité peut être dite nécessaire. Et elle constitue un pouvoir dans la mesure où elle est conçue en liaison avec le bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale. C'est une nécessité pragmatique, qui est le « résultat de l'affectation continue et renouvelée, et du fait que l'organisation est un instrument réel et pratique, et non une structure hypothétique et artificielle »²⁰⁷. Ce n'est au reste pas la première fois que la création d'un organe de contrôle

²⁰⁴ P. KLEIN, « Les compétences et pouvoirs de l'organisation internationale », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, p. 731, § 1434.

²⁰⁵ CPJI, *Interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926 (protocole final, article IV)*, avis consultatif du 28 août 1928, *Rec. Série B*, n° 16, p. 20. Voir J. KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 2nd éd., p. 67.

²⁰⁶ CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations*, avis consultatif du 11 avril 1949, opinion dissidente Juge Green Hackworth, *Rec.*, p. 198.

²⁰⁷ C. CHAUMONT, « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », in *Mélanges offerts à Henri Rolin : Problèmes de droit des gens*, Éditions A. Pedone, Paris, 1964, p. 59.

peut être relié à la fonction de l'organisation. Dans l'avis *Effets de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, la Cour internationale de Justice a retenu que,

« le pouvoir de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat et pour donner effet à cette considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les plus haute qualités de travail, de compétence et d'intégrité. La capacité de le faire est nécessairement impliqué par la Charte »²⁰⁸.

C'est-à-dire, en d'autres termes, cette considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les meilleures conditions pour le bon accomplissement de la fonction de l'organisation.

2. Une logique de diligence vis-à-vis de la fonction attribuée à l'organisation internationale par ses États membres

131. Dans la mesure où la responsabilité des organisations internationales vis-à-vis des personnes privées tierces est appréhendée comme émanant du contrôle du bon accomplissement de leur fonction, elle repose fondamentalement sur une logique de diligence. C'est-à-dire qu'il ne s'agit pas de simplement ne pas faire, mais qu'il s'agit proprement d'assurer que la finalité attribuée à l'organisation internationale soit remplie, soit en s'abstenant de ne pas faire, soit en s'assurant de faire ce qu'elle exige. La responsabilité n'est alors rien d'autre que la sanction du non-respect de la nécessité en cause. Dans cette perspective, on peut se demander si l'on ne devrait pas conceptualiser le fait de la création des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces comme répondant à une obligation de *due diligence* qui consisterait dans l'assurance du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale vis-à-vis des conséquences susceptibles d'affecter négativement les personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de sa fonction. Comme l'explique Évelyne Lagrange :

« l'exigence de diligence exprime en effet un rejet du fatalisme et présuppose que les institutions, à condition de se comporter rationnellement et prudemment, ont un pouvoir "sur le cours des choses". [...] Pour l'exprimer un peu plus concrètement, la diligence requise tient dans l'institution et l'exercice d'un pouvoir d'empêcher la réalisation d'un dommage ou un retard indu dans la jouissance ou l'exercice effectifs d'un droit. Exprimant une philosophie du pouvoir (pouvoir protecteur, pouvoir garant), elle constitue un principe directeur de l'organisation du pouvoir, puis de son exercice. [...] Les fonctions sociales des organisations internationales les vouent en effet à supporter une telle obligation, [...] créées pour combler une lacune résultant de la simple coexistence des souverainetés, elles perdraient leur raison d'être à se réfugier dans l'inaction ou à refuser les conséquences de leurs agissements »²⁰⁹.

En somme, la diligence consisterait dans cette perspective un principe structurant du pouvoir des organisations internationales, inhérent à leur fonctionnement même.

²⁰⁸ CIJ, *Effets de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, avis consultatif du 13 juillet 1954, *Rec.*, p. 57.

²⁰⁹ E. LAGRANGE, « La responsabilité des organisations internationales pour violation d'une obligation de due diligence », in S. CASSELLA (dir.), *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, Pedone, Paris, 2018, p. 190.

132. Il importe donc de rendre compte du mécanisme juridique de la responsabilité constitué par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées en se situant dans le prolongement de la fonction sociale de la responsabilité. Ces deux facettes de la responsabilité – avoir à répondre du bon accomplissement de la charge qui nous incombe et réparer un dommage que l'on a causé – ne sont pas alternatives. En effet, ce n'est que parce qu'une charge incombe à un sujet de droit que sa responsabilité peut être engagée. On peut ne s'intéresser qu'à la seconde en prenant la première pour acquise, faisant l'économie d'une réflexion poussée sur le lien qui unit les deux. C'est ce qui se passe essentiellement dans le cas de la responsabilité due entre États du fait de l'absence d'une autorité centrale répartissant les droits et les devoirs qui incombent à chacun en fonction de sa puissance. Dans le système de la responsabilité entre des États souverains et égaux, la charge de chacun est constituée des obligations auxquelles il a consenti par traité ou par la coutume. La responsabilité se résume donc alors à savoir si l'obligation en cause a été remplie ou non et le cas échéant à déterminer la modalité de réparation appropriée. C'est là une conception proprement individualiste de la facette de la responsabilité comme d'une charge incombant à un sujet de droit, car à aucun moment elle n'amène à examiner le point de savoir si l'accomplissement de cette charge est satisfaisant au regard du rôle de ce sujet de droit dans la société à laquelle il appartient. Dans une telle conception, l'État a certes à rendre compte du dommage qu'il cause ou de l'illicite de son action – selon comme on conçoit le fait générateur de la responsabilité –, mais il n'a pas à répondre de son pouvoir même du point de vue de l'utilité sociale de son maniement. Pour la responsabilité des organisations internationales envers les personnes privées tierces en revanche, on ne peut la penser de la sorte sans aboutir à un résultat hautement insatisfaisant – et nous pensons que c'est précisément ce qui se produit et qui explique le besoin de créer des organes de contrôle –, car la charge qui incombe à une organisation n'est pas de son ressort : elle lui est attribuée par les États qui l'ont créée. Il en découle que la responsabilité des organisations internationales ne peut être appréhendée de façon individualiste, mais nécessairement toujours en rapport avec l'utilité sociale de ses pouvoirs.

II – L'inscription des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces dans le cadre de la bonne gouvernance des organisations internationales

133. À côté, ou au-delà, du renvoi de la mise en place des organes de contrôle à la notion de soumission au droit – *rule of law* – se déploie un phénomène d'inscription de ces organes dans le cadre de la notion de bonne gouvernance. Ce cadre traduit la dimension managériale des organes de contrôle, qui n'est pas tournée vers le contrôle de légalité mais vers le contrôle de l'efficacité de l'action de l'organisation internationale. Si l'on demeure dans le champ de la responsabilité, celle-ci n'est plus de la même eau : il ne s'agit plus d'une responsabilité entendue au sens de celle qui est due pour fait internationalement illicite, mais d'une responsabilité de nature politico-administrative qui structure les rapports hiérarchiques entre un supérieur et son subordonné auquel celui-ci a confié la charge d'accomplir une mission ou d'atteindre un résultat. Avec cette dualité, c'est toute l'ambiguïté du concept d'*accountability* qui est révélée, qui renvoie à l'idée de la responsabilité managériale, en l'opposant au concept de *responsibility*, qui renvoie lui à l'idée de respect de la légalité. Un élément est révélateur à

cet égard : le plan de l'ouvrage *Oxford Handbook of International Organizations*, manuel de tradition anglo-saxonne qui adopte une démarche analytique, aborde la notion de « *responsibility* » dans sa partie intitulée « *international institutional law* » et aborde la notion d'« *accountability* » dans sa partie intitulée « *principles of governance* »²¹⁰. Par comparaison, le *Traité de droit des organisations internationales* dirigé par Evelyne Lagrange et Jean-Marc Sorel développe la notion d'« *accountability* » dans le chapitre « Représentativité, efficacité, légitimité : des organisations internationales en crise » et dans le chapitre « Notions, sources et régimes de responsabilité »²¹¹. On y retrouve donc l'ambiguïté de la notion dans la pensée juridique anglo-saxonne transposée à la pensée juridique francophone, à ceci près qu'elle y apparaît nettement plus clairement du fait que la doctrine n'a pas renoncé à l'emploi du vocable anglais d'« *accountability* » et se retrouve donc à chercher le sens spécifique qui s'y attacherait.

134. Appréhendés sous cet angle, les organes de contrôle manifestent du devoir qui est fait aux organisations internationales de rendre compte de leur emploi des moyens qui leur ont été alloués pour remplir les fonctions que les États leur ont attribuées (A). Cette inscription dans le cadre de la notion de bonne gouvernance révèle que la conception de la responsabilité que recouvre le vocable d'« *accountability* » s'accompagne de corollaires qui fondent sa mise en œuvre : le principe de transparence et le principe de participation (B).

A/ Le devoir pour les organisations internationales de rendre compte de l'emploi des moyens alloués pour l'accomplissement de leurs fonctions

135. On l'a vu, la création des organes de contrôle ne répond pas à l'affirmation du seul besoin de soumettre les organisations internationales au droit dans leurs rapports avec les personnes privées tierces. Elle revêt également une dimension fondamentale d'évaluation et de contrôle de la performance de l'action des administrations des organisations internationales pour ceux – les États membres – qui leur ont confié des moyens leur appartenant, qu'ils soient matériels ou humains, afin de remplir des objectifs spécifiques. Dans la mesure où elles sont vues comme remplissant de plus en plus des rôles influant directement sur le gouvernement des individus et des populations, il émerge logiquement l'idée qu'elles doivent satisfaire aux mêmes critères que ceux qui s'appliqueraient à des administrations étatiques nationales. C'est sur cette base que l'on peut appréhender l'extension de la notion de « bonne gouvernance » aux organisations internationales (I). On relèvera toutefois que cette conception de la responsabilisation des organisations internationales porte en elle le risque de ramener le contrôle initié par les personnes privées tierces à une simple obligation de rendre des comptes quant à l'efficacité de l'action de l'organisation internationale du point de vue de ses États membres, en minorant la position des individus concernées directement par cette action (2).

²¹⁰ Voir J.K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, respectivement chapitres 48 et 54.

²¹¹ Voir E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, respectivement chapitres 3 et 31.

1. L'extension de la notion de bonne gouvernance aux organisations internationales

136. Au prisme de la bonne gouvernance, la responsabilité des organisations internationales se déploie dans une conception élargie, au-delà du seul paradigme de la licéité vis-à-vis des droits et intérêts des personnes privées tierces pour englober les dimensions sociales, politiques ou encore économiques de la performance de l'action des organisations. Entendue alors comme une obligation de rendre des comptes de son action plutôt que de simplement montrer la licéité de son action, la responsabilité des organisations internationales à travers les organes de contrôle s'analyse comme une obligation de transparence quant à l'emploi des moyens qui leur ont été alloués et la réalité des résultats obtenus. Comme l'explique Maurice Kamto :

« Être obligé de rendre compte peut être entendu, par un versant, comme un devoir de transparence dans ses actions, et par un autre versant, comme le fait d'être tenu pour responsable d'un acte que l'on a accompli ou que l'on a omis d'accomplir, avec des conséquences directes pour autrui. Dans le contexte de la promotion de la transparence, la "responsabilité" ou reddition des comptes "renvoie à l'obligation faite à tout responsable, à quelque niveau qu'il se situe, de rendre compte, à périodicité définie, de l'exercice de ses attributions dans le domaine de la gestion des finances publiques", mais également dans tout autre domaine de la vie publique. Le champ d'application de l'*accountability* s'étend aussi bien au domaine politique qu'à celui de la gestion économique »²¹².

La notion de bonne gouvernance renvoie ainsi aux responsabilités politiques et sociales des organisations internationales dans le cadre de l'accomplissement de leur fonction, sans les voir au seul prisme de leurs obligations légales.

137. Dans son rapport final consacré à la responsabilité des organisations internationales, le comité mis en place pour étudier la question par l'*International Law Association* a considéré trois niveaux de responsabilité (« *three levels of accountability* ») : le premier est désigné comme « *internal & external scrutiny irrespective of subsequent liability &/or responsibility* » ; les niveaux deux et trois sont quant à eux qualifiés de « "*primary*" *rules and recommended practices on the liability/responsibility of international organisations* », avec au troisième niveau de responsabilité des « "*secondary*" *rules and recommended practices on responsibility of international organisations* »²¹³. Le premier niveau de responsabilité décrit dans le rapport de l'ILA se compose d'un ensemble de principes, le premier d'entre eux étant le principe de bonne gouvernance. Il est présenté dans le rapport comme :

« *The principle of good governance (or of good administration), which is of an evolving nature, provides the necessary guidance as to the institutional and operational activities of an IO. As it is commonly understood, it includes the following elements: transparency in both the decision-making process and the implementation of the ensuing institutional and operational decisions; a large degree of democracy in the decision-making process; access to information open to all potentially concerned and/or affected by the decisions at stake; the well-functioning of the international civil service; sound financial management; and appropriate reporting and evaluation mechanisms. Although these*

²¹² M. KAMTO, *Droit international de la gouvernance*, A. Pedone, Paris, 2013, p. 55.

²¹³ Voir International Law Association, *Accountability of International Organizations : Final Report*, adopté lors de la 71^{ème} Conférence de l'ILA à Berlin, du 16 au 21 août 2004, 53 p.

elements will be reviewed separately below, it is clear that their close interconnection is vital to the achievement of good governance by IO-s »²¹⁴.

On voit ici la dimension du concept d'*accountability* qui le rattache à la conception positive de la responsabilité, c'est-à-dire considérée non en liaison avec le principe de légalité mais dans le cadre de l'idée de garantir l'effectivité de l'action de l'organisation au regard de ses objectifs²¹⁵. La responsabilité se trouve ainsi appréhendée dans une dimension que l'on pourrait qualifier d'ontologique, dans le sens où il s'agit d'*être responsable*, en tant que conscience de soi guidant l'action du sujet. Elle se démarque de la dimension déontologique de la responsabilité, représentée dans les niveaux deux et trois de la responsabilité – *liability* et *responsibility*, dans le vocabulaire du rapport de l'ILA.

2. Une responsabilisation ramenée à l'obligation de rendre des comptes quant à l'efficacité de l'action de l'organisation internationale

138. Dans la conception de la notion d'*accountability* comme composante de la bonne gouvernance, il y a le risque de ramener le concept de responsabilité à une simple obligation d'expliquer ou de justifier son action, mais sans que s'y attachent de conséquences formelles automatiques dans le cas où seraient constatées des défaillances ou des insuffisances. Ainsi que l'avertissent Laurence Dubin et Marie-Clotilde Runavot, dans une analyse de l'*accountability* au prisme de la représentativité, de la légitimité et de l'efficacité des organisations internationales :

« De fait, l'*accountability* ne saurait être confondue avec l'institution de la responsabilité. La première offre aux personnes privées affectées par l'action des organisations internationales le moyen de faire entendre "leur voix", alors que la seconde permet aux sujets de droit international d'obtenir réparation de préjudices résultant de faits internationalement illicites imputables à l'action des organisations internationales »²¹⁶.

Dans cette perspective, les organes de contrôle s'apparentent à de simples mécanismes visant à corriger une mauvaise administration – « maladministration » – et non à engager la responsabilité internationale des organisations envers les personnes privées tierces²¹⁷.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 8. Plus précisément, le rapport décompose le principe de bonne gouvernance en : « *transparency in both the decision-making process and the implementation of institutional and operational decisions* », « *participatory decision-making process* », « *access to information* », « *well-functioning international civil service* », « *sound financial management* », « *reporting and evaluation* ». Comme on peut le voir, c'est là une conception très complète de la bonne gouvernance, à laquelle correspond l'idée de se montrer responsable en agissant bien plutôt que d'être responsable pour ses actions.

²¹⁵ À la différence, les autres principes listés dans le rapport de l'ILA comme constituant le premier niveau de responsabilité des organisations se rapportent à une conception plus en rapport avec la question de la légalité de l'action, en reproduisant une version de ce que constitue le concept de *rule of law* tel qu'on le trouve formulé par exemple par Joseph Raz ou Lon Fuller ; il s'agit des : « *principle of good faith* », « *principles of constitutionality and institutional balance* », « *principle of supervision and control* », « *principle of stating the reasons for decisions or a particular course of action* », « *principle of procedural regularity* », « *principle of objectivity and impartiality* », « *principle of due diligence* ».

²¹⁶ L. DUBIN, M.-C. RUNAVOT, « Représentativité, efficacité, légitimité : Des organisations internationales en crise ? », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, p. 102, § 190.

²¹⁷ L. DUBIN, P. BODEAU-LIVINEC, « La responsabilité des institutions internationales dans tous ses états », in L. DUBIN, M.-C. RUNAVOT (dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : Transformation, déformation ou reformation ?*, Éditions Pédone, Paris, 2014, p. 252.

B/ Les corollaires de la mise en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces

139. C'est sous l'angle de la responsabilité dans une dimension ontologique que l'on est amené à envisager les principes de transparence et de participation en tant que composantes de la responsabilité des organisations internationales mise en œuvre à travers les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces. Il s'agira de se situer par rapport à ces principes. En effet, la transparence et la participation ne nous paraissent pas constituer des composantes de la responsabilité à proprement parler. D'une part, parce qu'un sujet de droit peut agir de façon transparente et inclusive sans pour autant être responsable : à la fin des fins, l'action responsable est l'action bonne, c'est-à-dire celle qui atteint son but de façon effective et sans le dénaturer, pas celle qui s'annonce comme transparente et inclusive. Comme le relève Julien Cazala :

« Le lien avec l'appréciation de l'efficacité, bien que défendu par l'ILA, est ténu. On se place en effet plutôt dans la perspective de la perception que peuvent avoir les membres de l'action de l'organisation internationale en considérant implicitement que s'ils sont informés ou, *a fortiori*, associés à cette action, l'efficacité de celle-ci sera renforcée »²¹⁸.

Et d'autre part, parce que les principes de transparence et de participation revêtent une portée qui s'étend bien au-delà de la seule question de la responsabilité du sujet, notamment à la question du partage du pouvoir manié par les organisations internationales. Or, s'ils peuvent esquisser des lignes de fuite dessinant des directions prises ou à prendre en la matière, les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces ne sauraient être dits comme touchant directement à une telle question. Pour la recherche qui est la nôtre, il convient donc de restreindre la part consacrée aux principes de transparence et de participation à celle qui se rapporte à la responsabilité des organisations internationales comme elle est mise en œuvre dans la pratique de ces organes. Il ne s'agit aucunement de les ignorer. En effet, la responsabilité peut être entretenue une relation symbiotique avec les principes de participation et de transparence, en ce qu'il nous semble qu'on ne saurait avoir de responsabilité effective sans une mesure minimale de transparence et de participation. Ces principes constituent une sorte de prérequis : leur absence viderait de toute substance la possibilité d'action des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces²¹⁹.

140. On envisagera ainsi le principe de transparence (1), puis le principe de participation (2).

²¹⁸ J. CAZALA, « Appréciation de l'efficacité ... » *op. cit.*, p. 970, § 1923.

²¹⁹ On rejoint ici la position de Julien Cazala, qui voit dans la transparence et la participation des prérequis de l'appréciation de l'efficacité de l'organisation (*Ibid.*, p. 969, § 1922), parmi lesquels il range l'enquête et l'inspection – dont il relève la caractéristique d'être à cheval entre l'évaluation et le contrôle de la régularité de l'action en cause (*ibid.*, pp. 972-973, §§ 1929-1930).

1. Le principe de transparence

141. Tout comme la participation, la transparence s'inscrit dans le même mouvement de réforme des organisations internationales qui est à l'origine de la création des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces. Comme le relève Alexandru Grigorescu, le mouvement pour plus de transparence, qui traverse le système institutionnel international depuis les décennies 90-2000, peut être vu lui aussi comme une réponse aux multiples scandales qui ont porté l'attention du public – à la fois les États et les membres de la société civile – sur la gestion et le fonctionnement des organisations internationales²²⁰. Ainsi qu'elle le résume :

« *Many IOs faced with such embarrassing publicity quickly adopted oversight policies and institutions to regain their lost legitimacy. Moreover, civil society representatives who had been lobbying member-state governments and the IOs themselves for such institutional changes, learned to use the window of opportunity immediately following such scandals to push for meaningful change* »²²¹.

Pour reprendre les définitions proposées par Jonas Tallberg, on retiendra que la transparence – « *transparency* » – désigne « *public access to information about IO activities and policies* » et l'ouverture – « *openness* » – comme renvoyant à « *nonstate actor access to IO policy-making* »²²². Comme il le relève encore, « *[a]ccess is distinct from nonstate actor participation [...]. While access consists of the institutional mechanisms whereby nonstate actors may take part in the policy process of an IO, participation denotes nonstate actors' presence and activities in these institutional venues* »²²³. Le lien avec l'efficacité de l'action de l'organisation internationale, et partant l'effectivité de l'accomplissement de sa fonction, tient à l'idée qu'une organisation sera toujours plus efficace si ses activités sont connues de l'ensemble de ceux qui sont impliqués ou concernés par elles – membres et tiers²²⁴.

142. Dans cette perspective, le principe de transparence vient tant être appliqué par l'organe de contrôle dans le rapport juridique établi entre l'organisation internationale et les personnes privées tierces requérantes, que s'appliquer à l'organe de contrôle lui-même dans la mesure où il est l'organisation. Autrement dit, la transparence est tout autant un principe mis en œuvre dans le cadre du contrôle des relations entre l'administration de l'organisation internationale et les personnes privées tierces concernées par sa fonction, qu'un enjeu de la sincérité de la procédure de contrôle en elle-même. Ce point nous semble particulièrement bien exemplifié par le Bureau du Médiateur du Comité des sanctions. À propos du non-respect par certains États de la procédure prévue pour le traitement des demandes de retrait de la Liste – spécifiquement, le fait que des États s'ingèrent dans le processus en trouvant le moyen d'être informés de la recommandation formulée par le Médiateur avant que le Comité des sanctions n'en ait achevé

²²⁰ Voir A. GRIGORESCU, « Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations », *International Studies Quarterly*, 2007, vol. 51/3, pp. 625-648.

²²¹ A. GRIGORESCU, « International Organizations and their Bureaucratic Oversight Mechanisms: The Democratic Deficit, Accountability and Transparency », in B. REINALDA (eds.), *Routledge Handbook of International Organizations*, Routledge, Abingdon, 2013, p. 15.

²²² J. TALLBERG, « Transparency », in J.K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 1170.

²²³ *Ibid.*, pp. 1170-1171.

²²⁴ J. CAZALA, « Appréciation de l'efficacité ... » *op. cit.*, p. 970, § 1923.

l'examen –, la médiatrice a rappelé dans son rapport périodique d'activité transmis au Comité le fait que :

« le Conseil de sécurité a maintes fois affirmé sa volonté de continuer à améliorer l'équité et la transparence des procédures relatives aux sanctions. La Médiatrice estime que, s'agissant des demandes en attente de décision une fois formulée la recommandation à leur égard, de telles pratiques ne sont ni propices à l'équité et à la transparence de la procédure de radiation, ni même compatibles avec elle »²²⁵.

C'est tout à la fois la transparence du contrôle, dont la Médiatrice souligne par ailleurs dans son rapport le lien avec l'impartialité, que la transparence de l'action de l'organisation, dont elle rappelle que le Conseil de sécurité met en avant le lien avec l'efficacité de son régime de sanction, qui sont ainsi concernées et liées l'une à l'autre. Derrière cet appel de la Médiatrice, qui souligne les progrès pouvant être faits dans la transparence du fonctionnement du Comité dans le cadre de la procédure de retrait de la Liste, c'est une dichotomie entre deux conceptions de la transparence qui se profile entre une conception « *thin* » et une conception « *thick* » – de manière assez semblable à celle qui s'opère s'agissant de la *Rule of Law* –, la première exprimant un simple phénomène de socialisation fondée sur l'internalisation d'un modèle normatif perçu comme approprié, la seconde sous-tendant pour sa part un rapprochement entre les sphères nationales et internationale sur le plan de la conception des institutions en charge de la gouvernance des affaires publiques – plus particulièrement en lien avec le concept de gouvernance démocratique²²⁶. De ce point de vue, la transparence se prolonge dans le concept de participation.

2. Le principe de participation

143. Du point de vue des organes de contrôle, le principe de participation apparaît constituer la limite à la forme de responsabilité conceptualisée par le vocable d'*accountability*, en ce qu'il renvoie à la question du partage de l'exercice du pouvoir au sein des organisations internationales entre les États et les personnes privées tierces. En effet, « [*i]*n general in political science, the term participation refers to all voluntary activities by citizens intended to influence either directly or indirectly political choices at various levels of the political system »²²⁷. Tout comme la transparence, la participation est ainsi appréhendée par les organisations internationales faisant face à des contestations relatives aux conséquences néfastes de leur action comme un vecteur de renforcement ou de revitalisation de leur légitimité. Derrière le discours, il faut toutefois porter attention à la réalité de la pratique. Plutôt que de la participation en elle-même, c'est la question des formes de la participation qui se trouve posée ici, en ce que les limites posées aux organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces expriment les limites que les États entendent placer à la possibilité d'influence des individus sur l'exercice du pouvoir au sein des organisations internationales. Et derrière cette question des formes de la participation, c'est le problème de la représentation des intérêts des personnes

²²⁵ Bureau du Médiateur, *Fourteenth Report of the Ombudsperson to the Security Council*, 7 août 2017, S/2017/685, p. 11, § 43.

²²⁶ J. TALLBERG, « Transparency » *op. cit.*, pp. 1176-1177.

²²⁷ K. DINGWERTH, P. NANZ, « Participation », in J.K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 1126.

privées tierces au sein de l'espace public international qui apparaît : il faut en effet bien voir que les gouvernements, qui représentent les États à l'échelon international, ne sont jamais représentatifs de la totalité des intérêts des individus qui composent les populations des États, mais représentent seulement la coalition d'individus qui a remporté le pouvoir au sein de l'espace public étatique. Par conséquent, les minorités ne sont pas nécessairement soutenues dans la défense de leurs intérêts par leur gouvernement si les intérêts de cette coalition sont autres²²⁸.

²²⁸ A. MORAVEVESIK, « Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics », *International Organization*, 1997, vol. 51/4, pp. 513-553 ; R.D. PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Games: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 1988, vol. 42/3, pp. 427-460.

Conclusion du Chapitre 1

144. L'émergence des organes de contrôle trouve son origine dans la perception d'un déficit de légitimité des organisations internationales, exprimée à la fois par leurs États membres et par les personnes privées et populations concernées par l'accomplissement de leurs fonctions. À travers des scandales ou des mises en cause de l'action des organisations, il est apparu combien elles étaient susceptibles d'agir de façon contraire à l'objectif poursuivi, par une forme de dévoiement du sens de leur fonction. Cela, sans que le système juridique international n'apparaisse en mesure d'encadrer de façon effective les organisations, du fait de l'indéterminabilité du cadre normatif de leur action. Cette réalisation a entraîné une banalisation de l'autorité maniée par les organisations, laquelle, se retrouvant déparée de l'exceptionnalisme dans lequel le système institutionnel international avait pu baigner à ses origines, s'est retrouvée confrontée à des exigences similaires à celles attendues d'une autorité étatique placée dans des circonstances similaires : à la fois le respect du droit et une exigence d'efficacité de leur action.

145. Dans ce contexte, la mise en place des organes de contrôle se déploie comme un discours des organisations visant à les relégitimer, centré sur l'affirmation de leur responsabilité. Cela met en lumière la dimension réputationnelle de la responsabilité, s'inscrivant dans une recherche par les organisations de l'acceptation de leur action. Dans ce discours, on voit apparaître l'ambiguïté structurelle de l'affirmation de la responsabilité des organisations, qui se révèle tournée vers une audience composite ayant chacun des prétentions et des exigences différentes : les individus affectés par l'action des organisations et les États membres qui attendent d'elles qu'elles les servent utilement.

146. Ce discours des organisations internationales sur leur responsabilité s'incarne dans une pluralité de formes de légitimation, visant à s'adapter aux exigences formulées par les différentes audiences auquel ce discours s'adresse. D'une part, il s'inscrit dans le cadre conceptuel de la soumission au droit, dans une démarche d'analogie avec les principes d'État de droit/*Rule of Law*, mis en œuvre par un organe de contrôle s'efforçant de reproduire l'image des techniques de contrôle de l'administration de l'État dans les ordres juridiques nationaux. Les organes de contrôle mis en place par les organisations viennent ainsi formaliser la responsabilité des organisations pour violation de l'obligation d'accomplir correctement leur fonction. D'autre part, ce discours s'inscrit dans le cadre conceptuel de la bonne gouvernance, axé sur l'exigence d'efficacité de l'emploi des moyens alloués à l'organisation internationale. Il intègre des principes qui s'affirment comme des corollaires de l'ouverture du contrôle des organisations aux personnes privées tierces : la transparence et la participation.

147. Ces nouveaux modes de légitimation des organisations internationales pointent vers un renouvellement de leur relation avec les personnes privées tierces au sein de l'espace public international.

Chapitre 2 – L'émergence d'un nouveau rapport de responsabilité pertinent dans l'ordre juridique international

148. Créés pour répondre à la crise de légitimité traversée par le système institutionnel international, la mise en place d'organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces pointe la soumission des organisations à la nécessité de répondre des conséquences potentiellement néfastes de leurs actions. À travers ces organes, les organisations reconnaissent l'existence d'un rapport de responsabilité entre elles-mêmes et les personnes privées pour le bénéfice desquelles elles agissent, ce qui constitue une nouveauté au sein de l'ordre juridique international²²⁹. Précédemment, la médiation d'un État était en effet nécessaire pour faire valoir la situation d'une personne privée tierce auprès d'une organisation internationale qui lui aurait causé un dommage dans l'accomplissement de sa fonction, que ce soit au moyen des recours que le droit international ouvre exclusivement aux États (négociations, procédure d'enquête, conciliation, arbitrage international, etc.), ou bien en portant la question devant les juridictions nationales ou régionales accessibles aux individus (avec comme limite l'obstacle posé par les immunités des organisations)²³⁰. L'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces marque ainsi l'émergence d'une nouvelle relation directement pertinente en droit international, entre organisations internationales et personnes privées tierces. Comme l'explique Ellen Hey, à propos de la création du Panel d'inspection de la Banque mondiale :

« [t]he dominant perspective in international law, except in a few specific cases, does not regard the relationship between these two types of legal personalities as directly relevant in law. Instead, it assumes that their interactions are subsumed in the legal relationship between the international organization and the state subject to which jurisdiction the individual or group finds itself. The dominant perspective also assumes that the interests of the individuals or groups and states, coincide and that those individuals or group interests are well represented by that state. The dominant perspective moreover departs from the notion that the international organization has no public policy competences independent of its member states »²³¹.

Cette nouvelle perspective dans laquelle s'inscrit la création des organes de contrôle introduit un renouvellement de la place des personnes privées au sein du système juridique international, qui vient altérer trois relations se tenant bout-à-bout : celle entre l'organisation internationale et la personne privée tierce concernée par l'accomplissement de sa fonction, celle entre la personne privée et son État de juridiction membre de l'organisation internationale, et enfin celle entre cet État et l'organisation dont il est membre.

149. On observe tout d'abord que la reconfiguration des rapports juridiques impliquée par l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces déborde le seul espace institutionnel. Le lien de responsabilité matérialisé par la saisine des organes de contrôle se révèle à cheval sur les ordres juridiques internes des États et des organisations, qui

²²⁹ En-dehors de la catégorie très restreinte des organisations internationales d'intégration, dont le seul exemple réellement abouti est celui de l'Union européenne.

²³⁰ P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 541-559.

²³¹ E. HEY, « The World Bank Inspection Panel: Towards the Recognition of a New Legally Relevant Relationship in International Law », *Hofstra Law & Policy Symposium*, 1997, vol. 2, p. 63.

forment un continuum du point de vue de la situation des individus requérants (*Section 1*). Sur la base de cette capacité de saisir les organes de contrôle se forme un statut des personnes privées de sujets de l'ordre juridique interne des organisations internationales, qui entraîne un réajustement des autres rapports juridiques concernés par l'accomplissement de leurs fonctions (*Section 2*).

Section 1 – Un rapport de responsabilité à cheval sur les ordres juridiques internes des États et des organisations internationales

150. Du point de vue des requérants, l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces revêt une finalité fondamentalement matérielle. C'est-à-dire qu'à travers la saisine des organes de contrôle, il ne s'agit pas tant pour les requérants de faire valoir le respect de la licéité internationale par les organisations, mais avant tout de s'élever contre une dégradation de leurs conditions d'existence. Une telle approche conduit naturellement à un certain dépassement des frontières entre les ordres juridiques des États et des organisations internationales, dans la mesure où la réalité matérielle des conditions d'existence des personnes privées est étrangère aux délimitations juridiques. À travers les organes de contrôle, les organisations reconnaissent ainsi objectivement un intérêt à agir des individus à leur encontre (*I*). La capacité d'agir qui leur est octroyée à travers la possibilité de saisir un organe de contrôle pour faire valoir cet intérêt est en revanche appréhendée subjectivement par les organisations internationales, à travers le prisme de leur fonction (*II*).

I – La reconnaissance objective d'un intérêt à agir des individus contre les organisations internationales

151. En ouvrant la saisine des organes de contrôle, les organisations internationales ne font que reconnaître l'existence antérieure d'un intérêt légitime défendu par les individus tiers, qui prend racine dans le statut des personnes privées de sujets de droit des États (*A*). De ce caractère objectif de l'existence de l'intérêt à défendre des individus contre les organisations découle le lien qui relie les obligations des États en matière de protection de la personne humaine et les obligations assumées par les organisations internationales devant leurs organes de contrôle (*B*).

A/ Un intérêt légitime défendu par les individus commun aux ordres juridiques internes des États et des organisations internationales

152. Devant les organes de contrôle, c'est un intérêt fondamentalement matériel que les individus font valoir, c'est-à-dire dont l'expression s'affranchit des cadres propres aux différents ordres juridiques au sein desquels la situation des individus est saisie pour affirmer une prétention à l'universalité (*I*). Derrière cela se dessine une remise en cause de la conception classique de la représentation des intérêts des individus par les États au sein de l'ordre juridique international (*2*).

1. Le caractère matériel de l'intérêt légitime défendu par les individus devant les organes de contrôle

153. Si les activités opérationnelles des organisations internationales sont encadrées par des règles ressortant d'un ordre juridique qui leur est propre, elles n'exercent pas de juridiction sur les espaces étatiques au sein desquels ces activités se déploient. Il en résulte une rencontre inévitable entre les régimes juridiques les encadrant et les régimes juridiques étatiques applicables aux personnes et aux choses présentes dans ces espaces, qui sont matériellement atteintes par les actions des organisations. À cet égard, du point de vue des individus, le problème de l'irresponsabilité des organisations internationales peut se poser comme l'absence de prise en considération par les organisations de leur statut dans les ordres juridiques dont ils sont originaires. C'est-à-dire comme une absence d'interaction normative entre le droit des organisations internationales et le droit protégeant les individus dans les ordres juridiques internes étatiques. Le principe d'autonomie faisant obstacle à la soumission des organisations au droit des États en-dehors des cas où elles y ont consenti, la prise en considération du statut des personnes privées tierces ne peut s'opérer que par le biais de mécanismes ressortant des droits internes des organisations. C'est le rôle que jouent les organes de contrôle. Reste que cela laisse ouverte la question de savoir à quel titre le statut des individus tiers est pris en considération par les organisations internationales, les droits dont ils jouissent dans les ordres juridiques nationaux ne leur étant pas directement opposables.

154. Au regard des dispositions contenues dans les statuts des organes de contrôle régissant les critères de recevabilité des requêtes, il apparaît que c'est au titre d'un intérêt légitime à défendre apprécié matériellement que les individus sont reconnus comme ayant un intérêt à agir à l'encontre de l'organisation internationale dans son ordre juridique interne. C'est dans le cas de la Banque mondiale que cela ressort avec le plus d'évidence, du fait du lien étroit existant entre l'action de l'organisation et l'action des autorités nationales en charge de la mise en œuvre du projet qu'elle finance. Le statut du Panel d'inspection dispose ainsi que :

« [t]he affected party must demonstrate that its rights or interests have been or are likely to be directly affected by an action or omission of the Bank as a result of a failure of the Bank to follow its operational policies and procedures [...] provided in all cases that such failure has had, or threatens to have, a material adverse effect »²³².

L'exigence de l'invocation d'une violation des règles de droit interne de la Banque affectant les droits ou intérêts des requérants rattache l'intérêt à agir des individus à l'ordre juridique interne de la Banque. Mais elle se double de la nécessité pour les requérants de justifier d'un effet matériel négatif provoqué par l'acte illicite commis par la Banque. La résolution établissant le Panel d'inspection précise au regard de quoi cet effet matériel négatif doit être appréhendé :

« For assessing material adverse effect, the without-project situation should be used as the base case for comparison, taking into account what baseline information may be available. Non-accomplishments and unfulfilled expectations that do not generate a

²³² Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 13.

material deterioration compared to the without-project situation will not be considered as a material adverse effect for this purpose »²³³.

À travers cette disposition, on voit que la qualification de l'intérêt à agir des requérants devant le Panel s'opère sur la base d'une appréciation de leur situation matérielle dans l'espace juridique national où ils résident, en comparant ce qu'elle est ou sera avec et sans l'intervention de la Banque. Ce sont là des éléments factuels objectifs. Pour prendre un exemple, dans l'affaire *Second Urban Environment Sanitation Project* était en cause les risques de pollution de l'eau engendrés par la construction d'une décharge sanitaire. Plus spécifiquement, les requérants contestaient auprès du Panel le non-respect des règles de l'organisation en matière de déplacement forcé de populations présentes sur le site d'un projet de développement²³⁴. Dans son rapport d'éligibilité confirmant la recevabilité de la requête, le Panel se livre à une appréciation concrète de la manière dont la réalisation du projet affecterait la situation matérielle de la population locale, au regard d'éléments objectifs tels que la configuration du terrain. Il rapporte notamment que :

« The Requesters and affected people took the Panel Team to an area that they say is a stream (surface water) that runs through the proposed site for the landfill and, with the rains, connects to a river and source of drinking water. The Panel notes that the Management Response states that “for the particular case of Kwabenya, there are no surface streams in its surrounding area; and thus the focus will be mainly on issues related to protecting groundwater and properly managing landfill gas.” »²³⁵.

Il lie spécifiquement, dans les arguments avancés par les requérants pour justifier de la légitimité de leur action devant le Panel, les violations alléguées des règles de l'organisation à la dégradation des conditions d'existence des populations concernées par le projet de développement en cause :

« The Requesters and affected people reiterated their request to the Inspection Panel to examine these matters, and their belief that non-compliance with Bank policies has worsened their situation and put them at risk of serious harm if the landfill is developed and displacement occurs. In light of the above, many members of the affected community expressed that their community is not an appropriate site for the landfill, and that there are other alternative sites that should be considered that will generate less social and environmental harms »²³⁶.

Sur le plan des motivations de l'action des requérants, les éléments évoqués dans le cadre de l'examen de la recevabilité de la requête révèlent le caractère indissociable de l'intérêt des requérants à agir contre l'organisation internationale et contre les autorités nationales en charge de la mise en œuvre du projet de développement. Le Panel note que, lors de la visite du site, les requérants ont réitéré auprès de lui qu'une considération inadéquate avait été portée aux dangers et risques que posent à leur endroit le projet, et qu'ils considéraient que les autorités locales n'avaient pas les capacités administratives et techniques pour garantir que la décharge sera opérée en toute sécurité pour l'environnement et les populations²³⁷. Si l'action engagée devant l'organe de contrôle ne peut conduire qu'à la mise en cause de la responsabilité de

²³³ *Ibid.*, § 39.

²³⁴ Panel d'inspection, *Second Urban Sanitation Environment Project*, Eligibility Report, publié le 24 octobre 2007, affaire n° 49, requête n° 07/06, pp. 7-10, §§ 33-45.

²³⁵ *Ibid.*, p. 9, § 40 (en italiques dans le texte).

²³⁶ *Ibid.*, p. 9, § 41.

²³⁷ *Ibid.*, p. 8, § 39.

l'organisation et non à celle des autorités nationales en charge du projet, il n'en demeure pas moins que l'intérêt à défendre qui la fonde est identique à celui d'une action qui serait dirigé contre ces autorités nationales dans le cadre de l'ordre juridique de l'État²³⁸.

155. Bien que le caractère matériel de l'intérêt légitime défendu par les individus n'apparaisse pas de manière aussi explicite dans les conditions de recevabilité des requêtes déposées auprès des autres organes de contrôle étudiés dans le cadre de cette recherche, la confusion de l'intérêt légitime défendu par les individus au sein de l'ordre juridique de l'État et de celui de l'organisation internationale y est peut-être plus prégnante encore. De fait, le lien entre l'action de l'organisation et l'action de l'État, qui est ce pourquoi cette confusion se produit, ressort comme plus étroit encore qu'entre la Banque mondiale et l'État emprunteur. S'agissant d'INTERPOL et du Comité des sanctions du Conseil de sécurité, il s'agit purement et simplement de l'élévation dans l'ordre juridique interne de l'organisation internationale de la défense des intérêts des individus visés au sein des ordres juridiques nationaux par les sanctions décidées par ces organisations et mises en œuvre par les États. En effet, leur régime d'immunité empêche les juridictions nationales de connaître des contestations élevées contre l'action des organisations. Dès lors, les individus ne font que faire valoir devant les organes de contrôle l'intérêt légitime qu'ils ne peuvent défendre au sein de l'ordre juridique de l'État. Le cas de la MINUK est encore plus fort, en ce que sa fonction était basiquement d'être l'État sur le territoire du Kosovo, en l'absence d'administration nationale capable d'en assumer les responsabilités. À ce titre, on peut dire qu'en s'adressant au Panel de la MINUK, les requérants s'adressaient matériellement – même si non formellement – à l'administration étatique, défendant donc exactement le même intérêt que celui qu'ils auraient défendu face à l'État si celui-ci avait été en mesure d'assumer ses compétences.

156. Ce qui apparaît est que l'attribution d'une capacité d'agir directement dans les ordres juridiques internes des organisations internationales vient superposer la personnalité juridique internationale des personnes privées tierces sur leur personnalité juridique de droit interne des États, dont elle dérive. C'est dans le chef de celle-ci que réside l'intérêt légitime qu'ils ont à défendre face aux organisations, qui s'internationalise par la reconnaissance d'un intérêt à agir de ces personnes privées à travers l'octroi de droits et garanties dans les droits internes des organisations internationales. Cette imbrication permet par ailleurs de fonder normativement l'obligation des organisations internationales de garantir cet intérêt légitime à défendre dans leurs ordres juridiques internes, en la faisant reposer sur les obligations de leurs États membres vis-à-vis de leurs populations. Car c'est bien cela que les organisations internationales respectent. Elles ne sont pas liées par le même droit formel que les États. En revanche, agissant pour les États, elles ne sauraient violer le droit qu'ils respectent sans que la participation de ces derniers à l'organisation internationale ne les mette en contradiction avec leurs obligations, nationales ou internationales. Les organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces rendent apparente cette jonction entre les obligations internationales des États et des organisations vis-à-vis des personnes privées, en la matérialisant. Si elle devient apparente, c'est parce que l'évolution du droit international

²³⁸ Sur l'exigence d'un lien de causalité entre le dommage allégué et une action l'organisation, et l'exclusion de la recherche de la responsabilité de l'Emprunteur, voir Chapitre 6.

conduit à la remise en cause de ce qui la masquait : la représentation de l'intérêt des personnes privées par les États au sein de l'espace public international.

2. Une évolution de la représentation des intérêts des individus au sein de l'ordre juridique international

157. La reconnaissance d'un intérêt légitime des personnes privées tierces à défendre leur situation face aux organisations internationales signe la concrétisation de ce que le droit international est tourné, au-delà des États et de leurs organisations, vers les populations humaines. Avec la mise en place des organes de contrôle, la conception du droit international qui se retrouve mise en avant est celle suivant laquelle, si les États et leurs organisations créent et reçoivent l'essentiel des normes du droit international, c'est *in fine* pour encadrer et améliorer la vie des populations humaines. L'intérêt qu'ils poursuivent à travers le droit mis en œuvre devant les organes de contrôle n'est ultimement que l'intérêt des Hommes desquels ils tiennent leur existence et pour le compte desquels ils agissent. En somme, ce dont il est question est un retour à la matérialité de l'action du droit international, sa réalité humaine : un droit des États et des organisations internationales, mais toujours pour l'Homme. C'est là une évidence, mais que la conception classique stato-centrée du droit international a eu tendance à minorer, en se retranchant derrière la position de l'État comme sujet originaire de l'ordre juridique international et de l'individu comme objet du droit international, poussant ainsi à éclipser le fait que l'État n'est lui-même qu'un objet au service des seules véritables personnes que sont les individus.

158. Fondamentalement, si la question du statut de sujet de droit international des personnes privées a posé autant problème, c'est qu'elle va à l'encontre de la conception selon laquelle les intérêts des personnes privées sont représentés au plan international par les États. De fait, dans une large mesure, la personnalité juridique internationale des individus n'a été progressivement acceptée que parce que le développement du droit international des droits de l'Homme a conduit, par son essence même, à opérer la dissociation entre l'intérêt de l'État et celui des personnes privées placées sous sa juridiction²³⁹. L'absence quasi-absolue de capacité normative internationale des personnes privées tierces – ainsi que ses exceptions, notamment à l'Organisation internationale du Travail – s'explique par ce principe de représentation. Hormis dans le champ des droits de l'Homme, le droit international se préoccupe des questions humaines essentiellement au niveau de la société internationale, c'est-à-dire à une échelle qui dépasse celle des individus. Cela justifie qu'ils y soient représentés par les constructions sociales qu'ils ont créé pour connaître de ces questions au sein de leurs sociétés nationales respectives²⁴⁰. On voit ainsi poindre que remettre en cause cette conception pour reconnaître que les individus ont un intérêt à défendre leurs droits directement auprès des organisations internationales implique que l'on reconnaisse aux organisations internationales un statut de

²³⁹ M. VIRALLY, « Droits de l'homme et théorie générale du droit international », in René Cassin. *Amicorum discipulorumque liber, t. IV, Méthodologie des Droits de l'Homme*, Pedone, Paris 1972, pp. 328-329.

²⁴⁰ *A contrario*, l'OIT reconnaît expressément la nécessité d'associer les représentants des employés et des employeurs à la définition des règles du droit du travail, justifiant leur participation à la mise en œuvre de la capacité normative de l'Organisation.

construction sociale organisant la vie des individus qui prenne la place de l'État, au moins à un certain degré.

159. Derrière l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces, c'est cette conception toute entière qui est remise en cause. Elle apparaît en effet comme la conséquence de l'incapacité ou du refus des États de défendre de façon effective les intérêts des individus sous leur juridiction vis-à-vis de l'action des organisations. Comme le relève Dana Clark à propos de la requête déposée devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale par les habitants de la région de Singrauli en Inde, qui s'opposaient au financement d'un projet de construction d'une centrale thermique au charbon, laquelle transformerait une large part du territoire en une zone dédiée au traitement des déchets de la centrale :

*« local people who are targeted to suffer displacement or other impacts by international development projects cannot necessarily rely on their own national governments to defend or respect their rights or interests because the government's priorities, as exemplified by the Singrauli case [...], are often to get people out of the way of the project. In such circumstances, the bank's policy framework constitutes an important set of rights for local affected people »*²⁴¹.

Dans cette perspective, il ne s'agit pas seulement d'un conflit entre les personnes privées et l'organisation internationale, mais d'un conflit entre les personnes privées et leur propre gouvernement, soutenu par l'organisation internationale.

160. Une telle configuration n'est pas systématique. On ne la retrouve par exemple pas dans le cas de la MINUK, parce que celle-ci exerce les prérogatives de l'État sur le territoire du Kosovo pour ce qui est de la compétence du Panel consultatif des droits de l'Homme. S'agissant du Médiateur du Comité des sanctions ou de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, elle peut se retrouver si la contestation à l'encontre de l'organisation correspond à une opposition entre l'individu requérant et son État de juridiction, ce qui n'est pas forcément le cas. Mais, dans tous les cas, à la saisine de l'organe de contrôle correspond indirectement un différend entre l'individu requérant et l'État qui est à l'origine de l'action de l'organisation internationale – de l'inscription de son nom sur la Liste pour le Comité des sanctions ou de l'émission d'une notice à son nom pour INTERPOL. La configuration d'une opposition entre les personnes privées requérantes et leur État de nationalité constitue ainsi une configuration spéciale, où la correspondance entre les différends est directe. Cela fait peser sur l'organisation une pression d'autant plus importante pour séparer les deux différends, car elle ne peut interférer dans le différend entre les personnes privées et l'État sans risquer de se retrouver en porte-à-faux vis-à-vis de ce dernier. On a pu l'observer avec l'affaire *China Western Reduction Poverty Project*, dans le cadre de laquelle la Chine reprochait à la requête de s'ingérer dans ses affaires intérieures relativement à sa politique concernant le Tibet²⁴². C'est ce qui motive les précautions prises dans la résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale, visant à clairement délimiter le champ de compétence de l'organe de contrôle à ce qui relève de la compétence de l'organisation internationale et à exclure ce qui relève de la compétence

²⁴¹ D. CLARK, « Understanding the World Bank Inspection Panel », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 11.

²⁴² D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western... » *op. cit.*, p. 223.

de l'État emprunteur²⁴³. Cette limitation n'empêche pas que le rapport de responsabilité entre l'organisation internationale et les personnes privées requérantes vienne inévitablement se placer en parallèle du différend entre ces personnes privées et l'État. À cet égard, si ce n'est pas le cas pour la MINUK, c'est parce qu'il n'y a pas d'État – ce qui est une anomalie –, l'organisation étant chargée d'administrer elle-même le territoire sur lequel réside les individus ayant accès à l'organe de contrôle.

161. Dans l'autre configuration possible, où l'État de juridiction soutient la personne privée requérante dans le cadre de son différend avec l'organisation internationale, l'exercice de sa compétence pour faire valoir les droits de l'individu sous sa juridiction se heurte à son obligation de respecter l'autonomie de l'organisation internationale mise en cause. Cette autonomie constitue un obstacle à l'exercice de la représentation par les États des intérêts des personnes privées dans les ordres juridiques internes des organisations internationales, qui tient au fait que les États sont également l'organisation internationale en tant qu'États membres. Dans l'exercice des fonctions qu'ils lui ont confié, l'organisation internationale agit en effet pour le compte de ses États membres, en vertu de la délégation de compétences dont elle est investie. On se retrouve alors face à une impossibilité logique : l'État ne peut pas représenter les personnes privées contre lui-même. S'il le fait, c'est nécessairement qu'il désavoue l'une ou l'autre de ces représentations, soit en écartant ses obligations en tant qu'État membre vis-à-vis de l'organisation internationale, soit en déclinant d'exercer sa compétence de représentation en défense des intérêts des personnes privées sous sa juridiction.

162. Dans les ordres juridiques nationaux, les organisations bénéficient d'un régime d'immunités qui les place largement hors d'atteinte des recours déposés devant les tribunaux. Et dans l'ordre juridique international, les organisations étant les agents des États, la contestation de leur action s'appréhende *in fine* comme une contestation portée à l'encontre des États membres, ce qui revient à opposer leur intérêt à celui des personnes privées à l'origine de la contestation. Sauf à considérer que l'organisation internationale en cause ait agi *ultra vires*, en contradiction avec la volonté de ses États membres. Mais alors, le fait que les personnes privées aient besoin de faire valoir leur intérêt elles-mêmes pour qu'il soit entendu révèle que les États membres échouent à exercer un contrôle sur leur agent, de sorte que l'intérêt des populations pour le bénéfice desquelles sa fonction lui a été confié n'est pas effectivement défendu par les États. Au final, quelle qu'en soit la raison, et elle peut varier selon les organisations, on observe que la reconnaissance de la nécessité de permettre aux personnes privées tierces de défendre directement leur intérêt face aux organisations internationales signifie une remise en question de l'idée que l'octroi aux individus de la capacité d'agir directement dans l'ordre juridique international ne leur est pas utile car les États sont là pour représenter leur intérêt et le défendre. Derrière la crise de la légitimité des organisations internationales à accomplir leurs fonctions pour le bien des populations humaines, il y a donc également une crise de la légitimité des États à représenter ces populations dans la défense de leur intérêt au sein de l'espace public international.

163. La cause de cette seconde crise de légitimité apparaît essentiellement liée au transfert d'un pouvoir politique hors du cadre national pour en investir des institutions internationales

²⁴³ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 38.

dont le processus de décision et de contrôle n'est plus qu'indirectement relié à l'expression de la volonté des populations. Il en découle que les États peuvent se retrouver placés en porte-à-faux vis-à-vis de l'intérêt des personnes privées dont ils ont la charge. Du fait du respect qui s'impose à eux de l'autonomie de l'organisation dont ils sont membres, les États sont dépossédés d'une large part de leur pouvoir de défendre l'intérêt des personnes privées sous leur juridiction autrement qu'au sein de l'élaboration de la volonté collective des États membres de l'organisation. Sauf à s'affranchir du cadre institutionnel pour agir en tant qu'État souverain, mais ils perdent alors le bénéfice de l'accomplissement de la fonction de l'organisation, qu'ils ont initialement voulu et qui se fait censément pour leur bénéfice. S'ils peuvent, dans certaines circonstances comme celles qui ont conduit des États à remettre en cause le fonctionnement d'INTERPOL, de la MINUK, du Comité des sanctions ou encore de la Banque mondiale, trouver un intérêt à défendre la situation des personnes privées sous leur juridiction, ce n'est pas nécessairement toujours le cas. Par exemple, l'intérêt des populations déplacées dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale n'est en principe pas aligné avec celui de l'État au profit duquel le projet est financé, car celui-ci mesure le bénéfice qu'il retire du projet à une échelle plus large de sa population²⁴⁴. Et encore faut-il que les États qui s'opposent à l'action de l'organisation dont ils sont membres soient capables d'établir un rapport de force en leur faveur pour que leur contestation puisse forcer celle-ci à réagir. Si la remise en cause du fonctionnement du Comité des sanctions a abouti, c'est avant tout car la menace d'entraver l'imposition des sanctions émanant des juridictions nationales et régionales ainsi que des gouvernements était effective²⁴⁵.

164. Les manifestations concrètes de cette crise de la représentation ont été particulièrement visibles avec la remise en cause des institutions financières internationales dans les années 1990, dont les fonctions ont cristallisé les tensions économiques et sociales liées à la dilution du lien entre les décisions des gouvernements et l'expression de la volonté des populations. La contestation de l'action de la Banque mondiale alors qu'elle s'apprêtait à célébrer son cinquantenaire, l'éclatement du scandale des projets sur la rivière Narmada, tous ces éléments ont mis en lumière qu'une part significative des sociétés internes s'élevaient contre ce qu'elles percevaient comme une contradiction entre la politique extérieure des États et l'intérêt des populations. Ne sentant plus leurs points de vue représentés dans le cénacle interétatique, ces multiples voix qui constituent la « société civile internationale » ont entendu s'exprimer et se faire entendre directement au sein d'un espace public globalisé. L'évènement qu'a constitué la « bataille de Seattle » a révélé à la fois la force de la contestation du modèle économique libéral et la recherche d'une nouvelle voie pour l'expression des opinions de la société quant à son devenir²⁴⁶. S'il s'est manifesté avec moins de bruit et de fureur pour les autres organisations qui font l'objet de cette recherche, ce décalage n'en a pas moins été présent. On l'observe dans la contestation par Amnesty International des répercussions iniques de la politique de sanctions du Conseil de sécurité ou dans les critiques adressées par le Conseil de l'Europe à l'action de

²⁴⁴ C'est la configuration de l'affaire des projets sur la rivière Sardar Sarovar, dans laquelle les populations locales à l'origine du déclenchement de l'affaire reprochaient à la Banque mondiale de soutenir un projet voulu par les autorités étatiques mais qui conduisait à les sacrifier (voir Chapitre 1, Section 1, I, A, 1).

²⁴⁵ Voir Chapitre 1, Section 1, I, A, 1.

²⁴⁶ Voir M. KALDOR, « "Civilising" Globalisation ? The Implications of the "Battle in Seattle" », *Millennium*, 2000, vol. 29/1, pp. 105-114.

la MINUK. Si la mise en place d'un contrôle des fichiers d'INTERPOL a devancé la vague, il ne fait pas de doute que l'ampleur des inquiétudes actuelles sur la protection des données personnelles aurait inévitablement conduit à ce que l'action de l'organisation soit mise en cause. Par-delà la diversité de ces manifestations, tenant à la diversité des fonctions des organisations, la crise de la représentation des personnes privées au sein de l'espace public international a donc des origines qui montrent l'unité du phénomène. À certains égards, on peut rapprocher cette crise de la représentation du besoin de reconnaissance qui anime et transforme le droit international, identifié par Emmanuelle Jouannet : « [i]l existe aujourd'hui au plan international une demande de reconnaissance qui est si singulièrement forte qu'elle prend insensiblement l'allure d'un phénomène social international de même nature que celui généré par les attentes de développement »²⁴⁷. Il s'agit, pour des groupes sociaux tels que les minorités, les femmes ou encore des peuples autochtones « de faire reconnaître pleinement au niveau international ce qui fait leur égale dignité mais aussi leur identité spécifique, et corrélativement de mettre fin aux actes insupportables de stigmatisation ou de marginalisation dont ils considèrent être l'objet »²⁴⁸. La représentation des intérêts des populations par les États étant de moins en moins satisfaisante, il en découle l'accroissement de l'expression d'un besoin de laisser les personnes privées pouvoir se représenter elles-mêmes pour la défense de leurs intérêts directement dans le cadre juridique international, ce qui entraîne la complexification de l'espace public international²⁴⁹.

165. Cette complexification se manifeste à des échelles multiples : au niveau de la participation des personnes privées dans la défense de leur intérêt personnel comme à celui de la participation des groupes sociaux dans la défense des intérêts collectifs des individus ou des personnes morales qui les composent. La diversité des enjeux de la contestation de l'action des organisations internationales ouverte par les organes de contrôle accessibles aux personnes privées tierces en témoigne. S'agissant de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL ou du Bureau du Médiateur du Comité des sanctions, l'enjeu de la contestation de leur action apparaît relativement simple et circonscrit, compte tenu de la portée sociale limitée de ces mécanismes de mise en cause de la responsabilité des organisations. La procédure suivie devant ces organes revêt une dimension individuelle : il s'agit de réparer un tort fait à une personne – l'imposition d'une sanction fondée sur des données erronées –, ce qui est d'une importance fondamentale pour cette dernière mais n'a pas de véritable conséquence à l'échelle de la société compte tenu du nombre finalement limité d'individus concernés par l'action de ces

²⁴⁷ E. JOUANNET, *Qu'est-ce qu'une société internationale juste ? Le droit international entre développement et reconnaissance*, Éditions A. Pedone, Paris, 2011, p. 143.

²⁴⁸ *Idem.*

²⁴⁹ Ce point a été relevé par Thomas Franck dans sa réflexion sur la démocratie en droit international, voir T.M. FRANCK, « Fairness in the International Legal and Institutional System – General Course on Public International Law », *RCADI*, 1993, vol. 240, pp. 101-102. Il apparaît effectivement de moins en moins acceptable pour une société étatique démocratique d'accepter que les institutions internationales dont elle est membre puissent fonctionner sans participation des individus à la formation et au contrôle de la volonté de ces institutions. La société internationale étant structuré différemment des sociétés internes des États, cette participation ne peut cependant prendre la forme de la participation directe à l'exercice du pouvoir ou au choix des gouvernants. On peut ainsi lire l'évolution du système institutionnel internationale comme une recherche de la manière dont les individus peuvent être amenés à participer à l'exercice du pouvoir dès lors qu'il est admis qu'ils sont concernés par celui-ci.

organisations²⁵⁰. À l'opposé, l'enjeu de la contestation de l'action des institutions financières internationales ou bien d'une organisation remplaçant l'État telle que la MINUK apparaît nettement plus complexe et dépasse la dimension individuelle de la situation des requérants. Dans le cas des banques internationales de développement, cela est affirmé explicitement dans la mesure où ces organes ne sont pas accessibles à titre individuel mais uniquement à titre collectif : il ne s'agit pas de faire valoir l'intérêt d'une personne mais l'intérêt d'un groupe social affecté par l'action de l'organisation²⁵¹. Pour la MINUK, si la majorité des litiges font valoir l'intérêt personnel des requérants, l'enjeu des décisions rendues par le Panel dépasse la portée strictement individuelle de ces litiges par leur dimension systémique²⁵². Le rapport entre l'intérêt à défendre par les personnes privées tierces face aux organisations internationales et leur participation au sein de l'espace public international s'avère donc plus ou moins complexe selon qu'il concerne l'intérêt personnel d'un individu ou l'intérêt collectif d'un groupe social. Ils n'en relèvent pas moins d'une même dynamique : l'impossibilité pour ces personnes, que ce soit à titre individuel ou collectif, de faire valoir le fait que l'action de l'organisation entraîne une détérioration de leurs conditions de vie – ou échoue à l'améliorer – et l'absence de recours possible à l'État pour agir en défense de leur intérêt. C'est la pression sociale et politique issue de cette impasse qui a conduit à la mise en place des organes de contrôle.

B/ Le lien entre les obligations des États et des organisations internationales en matière de protection de la personne humaine

166. La reconnaissance de l'intérêt à agir objectif des individus contre les organisations internationales à partir de leur statut au sein des ordres juridiques nationaux fonde le lien qui s'observe entre les obligations des États et des organisations internationales en matière de respect des droits des individus. Les régimes juridiques mis en œuvre par les organes de contrôle apparaissent en effet constitués à partir des règles encadrant le comportement des États vis-à-vis des personnes privées, dont la réception au sein des ordres juridiques internes des organisations est assurée par les organes de contrôle (1). Ce lien révèle une d'inversion du rapport classique de compatibilité entre le droit international et les droits des États (2).

1. La réception par les organisations internationales des obligations des États envers les individus à travers les organes de contrôle

²⁵⁰ La rectification des torts causés par INTERPOL ou le Comité des sanctions est une question de principe – respect des considérations élémentaires de justice –, mais n'a au fond que peu de conséquences directes du point de vue du fonctionnement de la société.

²⁵¹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 13.

²⁵² C'est notamment le cas pour la multitude de requêtes déposées devant le Panel concernant des affaires de disparitions et de meurtres de personnes ayant eu lieu pendant la guerre et n'ayant fait l'objet d'aucune enquête sérieuse de la part des autorités. Voir Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, pp. 63-74, §§ 147-188.

167. Les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces reproduisent en les transposant les normes qui s'appliquent au statut des individus dans leurs relations avec les États, tirées des droits international, régionaux et nationaux. La correspondance entre les droits des personnes privées dans les ordres juridiques des États et des organisations est directe : le droit mis en œuvre par les organes de contrôle créés par les organisations dérive expressément du droit applicable aux États. La MINUK constitue un cas extrême à cet égard, dans la mesure où le Panel consultatif des droits de l'Homme applique la Convention européenne des droits de l'Homme et un ensemble de textes internationaux protégeant les droits des personnes privées²⁵³. La Banque mondiale constitue un autre cas particulier. Le droit du développement a émergé à la suite de la Seconde Guerre Mondiale avec la création des Nations Unies et les accords de Bretton Woods, puis dans le contexte de la décolonisation et de l'affirmation politique du Tiers Monde. Une large part de la reconnaissance de l'intérêt défendu par les populations des États en voie de développement s'est ainsi faite dans le cadre de la société internationale, à la fois dans la perspective d'un rééquilibrage des rapports juridiques entre États développés et États en développement et dans celle d'une meilleure prise en compte des intérêts divergents des populations concernées par les projets de développement. Il a en effet fallu que le droit international se préoccupe d'encadrer les comportements des États soucieux de leur développement économique, parfois au prix du sacrifice des populations les plus vulnérables ou politiquement négligées. Historiquement, la Banque mondiale s'est retrouvée en pointe de la réorientation du droit du développement vers la réduction de la pauvreté en complément du développement économique sous l'impulsion et la présidence de Robert McNamara²⁵⁴. Les principes du droit du développement en matière de protection des personnes privées – par exemple à propos de la relocalisation contrainte de populations ou de la consultation des personnes directement concernées par un projet de développement – ont ainsi largement été mis en place au sein de l'ordre juridique international par les institutions comme la Banque mondiale, pour qu'ils soient ensuite repris par les États en tant que condition du financement de leurs projets. En eux-mêmes, ces principes ne sont cependant qu'une déclinaison des principes qui fondent la conception juridique et politique libérale des États occidentaux, qui ont inspiré la refondation du système institutionnel international en 1945. Bien que conceptualisés par les institutions internationales chargées de l'aide au développement, ils sont en ce sens fondamentalement l'émanation des obligations fondées dans les droits étatiques.

168. À côté de ces cas particuliers, les exemples d'INTERPOL et du Comité des sanctions montrent avec plus de simplicité l'articulation entre les obligations que les organisations internationales supportent dans leurs droits internes et les obligations des États vis-à-vis des personnes privées dans leurs ordres juridiques nationaux. L'histoire de la création de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL est ainsi celle de la protection par l'organisation des données personnelles des personnes privées à un standard minimum acceptable par la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en application des

²⁵³ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 1.2.

²⁵⁴ Voir P. DANN, *The Law of Development Cooperation: A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 68-71.

dispositions du droit national et européen²⁵⁵. À cet égard, on aurait tort de voir les choses dans la perspective de l'organisation internationale contrainte par son État hôte, dans la mesure où ce dernier est tout autant contraint que l'organisation : ce n'est pas lui, agissant comme État souverain, qui a entendu imposer à l'organisation une obligation de respecter les droits des personnes privées en matière de protection des données personnelles, c'est une même obligation qui s'impose aux deux, en sa qualité d'État membre, et qui s'attache au statut des personnes privées à travers les ordres juridiques. La constitution d'INTERPOL définit d'ailleurs sa fonction comme celle « d'assurer et de développer l'assistance réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle, dans le cadre des lois existant dans les différents pays et dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »²⁵⁶. Le continuum entre le droit des États et les obligations qui sont les leurs vis-à-vis des personnes privées et le droit des organisations internationales est ainsi ouvertement affirmé. À noter qu'il ne s'agit pas d'une transposition pure et simple, si l'on reprend la formule de l'Article 2 en détail, on peut en déduire que l'organisation ne doit pas outrepasser ce qui est autorisé dans les droits nationaux – certainement en ce que cela reviendrait pour elle à ordonner aux États de violer leur législation nationale – et qu'elle-même doit agir en reproduisant les garanties généralement reconnues aux personnes privées en droit international, mais avec une marge de manœuvre quant à leur application au contexte spécifique de l'organisation internationale – la formule « dans l'esprit de » étant suffisamment vague pour ne pas exiger un respect à la lettre.

169. Le schéma se répète pour l'obligation de respecter à minima les principes du droit de la défense vis-à-vis des individus inscrits sur la Liste du Comité des sanctions du Conseil de sécurité : pour les juridictions jugeant les États en leur qualité d'États de juridiction des individus visés, leur comportement en tant qu'États membres ne saurait s'affranchir du respect des droits qui s'attachent au statut des individus dans les ordres juridiques nationaux sans entrer en violation avec les obligations qui les lient en leur qualité d'États souverains. C'est de cet entrecroisement que découle l'obligation pour l'organisation internationale de respecter les droits des personnes privées : si les États membres doivent respecter l'autonomie de l'organisation, cette dernière doit en retour respecter les obligations qui les lient eux, car c'est un choix impossible conduisant à une impasse juridique que de rendre contraires l'exécution des obligations qui incombent aux États en tant qu'États membres et le respect des obligations qui incombent aux États vis-à-vis des personnes privées sous leur juridiction. La question du respect par l'Union européenne des droits fondamentaux l'a parfaitement mis en évidence²⁵⁷.

170. Il est également intéressant de s'attarder sur le standard appliqué par le Médiateur du Comité des sanctions, dans la mesure où celui-ci a été construit par le Médiateur lui-même – en l'absence de toute directive spécifique émanant du Conseil de sécurité – et où celui-ci a eu l'occasion d'expliquer son raisonnement. En préparation d'un débat organisé en 2006 – c'est-à-dire avant la création du bureau du Médiateur du Comité des sanctions – entre les membres du Conseil de sécurité pour réfléchir sur le renforcement de l'État de droit dans la

²⁵⁵ Voir V. NDIOR, « La Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL », in E. DEBAETS, A. DURANTON, M. SZTULMAN (dir.), *Les fichiers de police : Recherche initiée par l'Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse I Capitole*, Institut universitaire Varenne, Bayonne, 2019, pp. 325-343.

²⁵⁶ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de l'OIPC-INTERPOL*, version amendée en date du 29 décembre 2017, I/CONS/GA/1956 (2017), Article 2 (nous soulignons).

²⁵⁷ À des titres divers, c'était l'objet des affaires *Solange* et *Kadi*.

pratique du Conseil, la Présidence danoise de l'organe rappelait dans un document de travail que, « [t]he Security Council has repeatedly stated that, while combating acts of terrorism by all means, the fight against terrorism must take place within the established framework of international law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law »²⁵⁸. Ce cadre juridique pour l'action du Conseil de sécurité est constitué par les règles du droit international qui encadrent l'action des États, ce qui est logique dans la mesure où, comme le rappelle Prosper Weil dans son cours général à l'Académie du droit international, « les organisations internationales demeurent en effet fondamentalement l'émanation des États »²⁵⁹. Ce sont donc les limites posées au comportement des États qui fournissent les bases de l'encadrement du comportement de leurs organisations internationales. Dire que ces limites sont internationales ne signifie cependant pas qu'elles sont à rechercher en examinant le comportement des États dans l'espace public international, ce qui ne renseignerait que peu sur le traitement qu'ils accordent aux personnes privées, puisque l'essentiel de leurs interactions se tiennent dans les espaces publics internes encadrées par les règles de leurs ordres juridiques nationaux respectifs. Comme l'explique le Médiateur du Comité des sanctions, le standard appliqué pour l'examen des requêtes demandant le retrait d'un nom sur la Liste,

*« must be one which is appropriate to the unique context of decisions by a Committee acting under the express direction of the Security Council. It must take into account the purely international framework, where the benchmark used cannot be premised on the precepts of one particular legal system or tradition. It must instead focus on concepts generally accepted as fundamental across legal systems »*²⁶⁰.

Pour dégager ce standard, le Médiateur explique s'être appuyé en particulier sur une analyse comparatiste des divers droits nationaux et régionaux, ainsi que de leur jurisprudence, en matière de sanctions²⁶¹. C'est la pratique des États qui fonde et détermine ce que doit être la pratique de l'organisation internationale²⁶².

171. À travers ces exemples, on voit que ce n'est plus de la compatibilité du droit interne des États avec le droit international dont il est ici question, mais de son opposée : la compatibilité du droit interne des organisations internationales avec le droit interne des États protégeant les individus. On le voit clairement avec la MINUK, puisque l'on entend exiger d'elle qu'elle respecte la Convention européenne des droits de l'Homme en tant que norme de référence de la garantie devant être accordée à la population du Kosovo, de par le fait que sa fonction s'accomplit sur un territoire ayant vocation à être couvert par la Convention. Pour INTERPOL et le Comité des sanctions, c'est d'un standard de protection des droits des individus universel, tiré de la pratique générale des États, qu'il s'agit d'appliquer à l'organisation internationale. Et s'agissant de la Banque mondiale, on a déjà relevé l'imbrication entre les deux systèmes normatifs, qui souligne leur proximité. Il faut comprendre que c'est bien parce que les organisations internationales se comportent comme des États, en exerçant des compétences et

²⁵⁸ Conseil de sécurité, *Letter dated 7 June 2006 from the Permanent Representative of Denmark to the United Nations addressed to the Secretary General*, distribué le 7 juin 2006, S/2006/367, Annexe, p. 4.

²⁵⁹ P. WEIL, « Le droit international en quête de son identité – Cours général de droit international public », *RCADI*, 1992, vol. 237, p. 104.

²⁶⁰ Bureau du Médiateur, *Approach and Standard*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté.

²⁶¹ *Idem*, spéc. note 4.

²⁶² *Idem*.

des pouvoirs similaires vis-à-vis des individus, qu'il devient nécessaire d'assurer dans leurs droits internes la réception de la situation de ces derniers dans les ordres juridiques étatiques dont ils sont originaires²⁶³. Lorsqu'est en cause le comportement des États, cette réception ne pose aucun problème, puisque leurs rapports avec les individus peuvent se déployer naturellement au sein des ordres juridiques internes et international. Pour les organisations internationales en revanche, elle n'est pas inhérente à leur nature de sujet de droit et requiert donc de construire un rapport juridique nouveau entre elles et les individus qui soit pertinent dans l'ordre juridique international. Cela passe par la reconnaissance de la personnalité juridique des personnes privées dans les ordres juridiques internes des organisations internationales et de l'attribution d'un statut qui encadrent leurs interactions, conférant des droits aux personnes privées et des obligations aux organisations. Cette reconnaissance s'opère sur une base objective. Dans l'ordre juridique international, la protection des intérêts des individus par les droits nationaux sont du fait pour les organisations internationales. À cette réalité matérielle, l'organe de contrôle vient y faire correspondre du droit de l'organisation internationale. Ce faisant, ils renversent le rapport classique de compatibilité entre le droit international et les droits internes des États.

2. Une inversion du rapport classique de compatibilité entre le droit international et les droits nationaux

172. C'est à partir du caractère objectif de l'intérêt légitime défendu par les individus qu'il devient possible de fonder normativement l'unité de l'obligation de protéger les droits de la personne humaine, qu'il s'agisse des États et des organisations internationales. En effet, la reconnaissance d'un intérêt pouvant légitimement être opposé aux organisations internationales par les personnes privées tierces qui soit commun aux ordres juridiques nationaux et à l'ordre juridique international permet d'inverser le point de départ de la question de l'origine de leurs obligations en matière de respect des droits de l'Homme, passant du sujet auteur de l'action au sujet victime de l'action. Il ne s'agit plus de se demander pourquoi les organisations internationales seraient soumises au respect de droits des individus, mais pourquoi elles n'y seraient pas soumises, répondant ainsi au problème du vide normatif entourant l'action des organisations²⁶⁴. L'intérêt défendu par les personnes privées tierces devant les organes de contrôle constitue le point fixe à partir duquel le traitement juridique de la situation des individus dans le cadre de l'accomplissement de la fonction des organisations internationales peut être comparé avec les régimes d'obligations applicables aux États. Cette affirmation de l'unité du besoin de protéger les droits des personnes privées à travers la multiplicité des ordres juridiques au sein desquels leur existence se déploie s'inscrit dans une inversion du rapport classique de compatibilité entre le droit international et les droits nationaux, en ce que c'est au droit interne de l'organisation internationale qu'il revient de se conformer au droit des États dans leurs ordres juridiques. Classiquement, c'est pour garantir les droits des individus dans les espaces juridiques nationaux qu'une capacité d'agir au sein de l'espace juridique international

²⁶³ Voir *Supra*.

²⁶⁴ Voir *Supra*, Chapitre 1, Section 1, I, B, 1.

leur a été reconnue. Mais avec les organisations internationales, parce qu'elles peuvent exercer des compétences similaires à celles des États sans pour autant en être, il doit être possible d'inverser ce rapport : que ce soit elles qui réceptionnent dans leurs ordres juridiques les droits attachés au statut que le droit de l'État reconnaît à l'individu sous sa juridiction.

173. Cette logique révèle qu'il n'y a pas que le droit national qui ait à se préoccuper de réceptionner le droit international. La réciprocité est tout autant nécessaire. Pour les États, cette réception est inhérente à leur nature, en ce que leur existence même unifie les ordres juridiques international et nationaux – c'est un point qu'avait perçu Georges Scelle avec sa théorie du dédoublement fonctionnel²⁶⁵. Pour les organisations internationales, cette réception ne va pas de soi. Tout d'abord, parce que leur présence dans les ordres juridiques nationaux n'est que très limitée. Sur le plan juridique, l'accomplissement de leur fonction se déploie par principe dans l'ordre juridique international. Celles de leurs activités qui prennent juridiquement place dans les ordres juridiques nationaux ne sont que relatives à la dimension matérielle de leur action, parce qu'elles ne peuvent concrètement opérer que depuis le territoire d'un État²⁶⁶. Ensuite, et c'est l'argument de fond principal, parce qu'il n'est pas évident pour la structure stato-centrée de la société internationale d'admettre que les organisations puissent réceptionner dans leurs ordres juridiques autonomes le statut des personnes privées tierces. Parce que cela ouvre inévitablement une concurrence avec la relation souveraine entre l'État et les personnes privées sous sa juridiction²⁶⁷. Cette concurrence est évitée par l'inscription de la protection des droits des individus dans le paradigme fonctionnaliste : dès lors que le bon accomplissement de la fonction de l'organisation exige que celle-ci respecte les droits des individus, alors la prééminence des États dans la relation entre l'organisation et les personnes privées tierces est préservée. C'est le rôle que jouent les organes de contrôle.

II – L'octroi aux individus d'une capacité d'agir fondée sur la fonction des organisations internationales

174. Si l'intérêt légitime défendu par les individus, qui fonde leur intérêt à agir, est appréhendé objectivement, la capacité d'agir qui s'y rattache est quant à elle définie par la perspective de l'organisation internationale sur sa relation avec les personnes privées tierces. En effet, l'octroi d'une capacité d'agir à travers la création des organes de contrôle constitue un effet de la fonction des organisations. C'est-à-dire qu'elle ne constitue pas un droit appartenant en propre aux personnes privées, que celles-ci viendraient opposer de l'extérieur aux organisations internationales, mais demeure à l'origine une application du principe de la nécessité fonctionnelle. De fait, les caractères de la saisine des organes de contrôle par les individus s'inscrivent dans une dimension fonctionnaliste (A). Pour autant, cela n'empêche pas que cette capacité revête la valeur d'un droit pour les personnes privées tierces concernées par

²⁶⁵ Voir G. SCELLE, « Le phénomène juridique de dédoublement fonctionnel », in W. SCHÄTZEL, H.-J. SCHLOHAUER (eds.), *Rechtsfragen der Internationalen Organisation*, V. Klostermann, Francfort sur le Main, 1956, pp. 324-342.

²⁶⁶ On retrouve ici en filigrane la distinction que le droit des immunités établit entre les actes *de jure imperii* et les actes *de jure gestionis*.

²⁶⁷ Voir *Infra*, Chapitre 2, Section 2, II, B.

l'accomplissement de la fonction des organisations au sein de leurs ordres juridiques internes (B).

A/ Le caractère fonctionnaliste de la saisine des organes de contrôle des organisations internationales

175. Si l'origine de l'intérêt à agir des individus est extérieur à l'espace institutionnel international, la capacité d'agir qui leur est octroyée à travers les organes de contrôle repose quant à elle entièrement sur la volonté des organisations. Son exercice est fondé sur le pouvoir de direction et de contrôle des organes exécutifs des organisations internationales desquels les organes de contrôle dépendent. Ces derniers constituent des organes subsidiaires dont le rôle, sur le plan institutionnel, est de contribuer à la supervision de l'action de l'organisation par l'organe exécutif, dont c'est la responsabilité première²⁶⁸. Le cadre principal de la capacité d'agir des personnes privées tierces au sein des ordres juridiques internes des organisations internationales n'est ainsi pas la protection des droits des individus, mais la recherche du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. La défense par les individus de leurs intérêts légitimes à travers les organes de contrôle vient se fondre dans la dynamique du contrôle de l'organisation internationale par l'organe représentant les États membres, subordonnant la finalité de l'action du point de vue des requérants à sa finalité du point de vue de l'organe exécutif. Il découle de l'application de ce paradigme fonctionnaliste que les contours de la capacité d'agir des individus sont dessinés au regard de ce qui est nécessaire à l'organe de contrôle pour jouer son rôle auprès de l'organe exécutif, et non pas dans l'intention première de garantir au mieux les droits des requérants. La défense de l'intérêt légitime des individus se retrouve convertie en défense du bon accomplissement de la fonction de l'organisation.

176. Concrètement, l'application du paradigme fonctionnaliste à la capacité d'agir attribuée aux personnes privées tierces signifie que leur accès à l'organe de contrôle est conditionné à sa pertinence du point de vue de la recherche du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. Dans cette perspective, il ne s'agit pas tant pour les personnes privées de défendre leurs droits que de concourir à la détermination des limites et du contenu de la fonction des organisations internationales. Ils se retrouvent ainsi à jouer un rôle dans la mise en œuvre du paradigme fonctionnaliste, qui consiste à ancrer la définition abstraite et théorique de la fonction de l'organisation dans la réalité matérielle de son accomplissement, ce qui passe par la possibilité de sa contestation. Une norme – comme l'est la fonction de chaque organisation internationale – ne peut en effet pas être définie sans une possibilité effective de constater sa violation. Comme le fait valoir Mark Moore, « *[t]he laws merely create the potential for accountability. They do not enforce themselves. They need aggrieved individuals or groups to step forward to press their claims* »²⁶⁹. C'est à cela que sert la capacité attribuée aux personnes privées tierces à travers la mise en place des organes de contrôle : à contraindre l'organisation internationale à respecter le sens de sa fonction et à effectivement l'accomplir. L'intérêt à agir

²⁶⁸ Ce point sera développé en détail plus loin, voir Chapitre 4, Section 1.

²⁶⁹ M.H. MOORE, « Accountability, Legitimacy, and the Court of Public Opinion », in M. BOVENS, R.E. GOODIN, T. SCHILLEMANS (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, New York, 2014, p. 637.

qui encadre la possibilité des personnes privées de défendre leurs intérêts légitimes face aux organisations internationales est ainsi taillé sur mesure pour ce à quoi répond la capacité qui leur est attribuée. Il faut garder à l'esprit que toute personnalité juridique est fonctionnelle. Ses contours ne dépendent pas des qualités naturelles du sujet auquel la personnalité juridique est reconnue, mais du rôle que celui-ci joue dans le cadre juridique au sein duquel il prend place. On peut l'observer dans la nature des requérants admis à déposer une requête devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale. La résolution l'établissant dispose que :

« The Panel shall receive requests for inspection presented to it by an affected party in the territory of the borrower which is not a single individual (i.e., a community of persons such as an organization, association, society or other grouping of individuals), or by the local representative of such party or by another representative in the exceptional cases where the party submitting the request contends that appropriate representation is not locally available and the Executive Directors so agree at the time they consider the request for inspection »²⁷⁰.

Sur un plan purement formel, ce n'est donc pas l'individu qui se voit reconnaître la capacité d'agir au sein de l'ordre juridique interne de la Banque, mais le groupe social auquel il appartient, au contraire des autres organes de contrôle analysés – lesquels octroient tous la capacité d'agir aux individus. Sachant qu'un groupe social est défini dans ce contexte comme au moins deux personnes, on ne peut pas concevoir qu'il s'agisse là d'une intention de la part de la Banque de restreindre en pratique l'exercice de la capacité attribuée aux personnes privées à travers le Panel. C'est la nature de la fonction de la Banque qui l'explique. Contrairement à la MINUK, au Comité des sanctions ou à INTERPOL, la Banque n'est pas concernée par les individus à titre personnel, mais exclusivement à titre collectif. Sa fonction consiste à soutenir le développement des populations à travers le financement de projets. Ne peuvent donc s'estimer être lésés par son action que des groupes, jamais des individus.

177. Un autre élément qui démontre que la capacité des personnes privées de faire valoir leur intérêt devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale est déterminé par la fonction de l'organisation peut être tiré de ce qu'elles partagent la capacité de saisir le Panel avec les Directeurs exécutifs de la Banque. La résolution établissant le Panel dispose en effet que :

« In view of the institutional responsibilities of Executive Directors in the observance by the Bank of its operational policies and procedures, an Executive Director may in special cases of serious alleged violations of such policies and procedures ask the Panel for an investigation, subject to the requirements of paragraphs 14 and 15 below. The Executive Directors, acting as a Board, may at any time instruct the Panel to conduct an investigation »²⁷¹.

Lorsqu'ils décident de saisir le Panel, ces derniers n'agissent pas à titre principal en défense de l'intérêt légitime des personnes privées tierces – sans dire qu'ils y soient indifférents et que la question n'est pas un facteur qu'ils pourraient prendre en compte. Ils agissent en défense de la fonction de l'organisation, à raison de leurs responsabilités institutionnelles en tant que Directeurs exécutifs. S'ils partagent une même capacité de saisir le Panel d'inspection, conduisant au déclenchement d'une procédure identique, c'est que la finalité de celle-ci du point de vue de l'organisation internationale qui a mis en place l'organe de contrôle est la même.

²⁷⁰ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 13.

²⁷¹ *Idem*.

Et cette finalité est l'accomplissement effectif de la fonction de la Banque mondiale, à travers le contrôle de ce que les projets qu'elle finance répondent bien aux normes internes de l'organisation prescrivant la manière dont son action doit s'accomplir. Cette possibilité de saisine du Panel d'inspection demeure encore largement théorique, dans la mesure où il y a tout lieu de penser qu'elle impliquerait un différend ouvert au sein même de l'organisation entre ses États membres sur le sens de son action et de sa fonction. De ce point de vue, se reposer sur les personnes privées tierces pour qu'elles saisissent le Panel d'inspection lorsque nécessaire présente l'avantage de dépolitiser la question du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. L'exemple de l'affaire *China : Western Reduction Poverty Project* portée devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale semble l'illustrer. Dans cette affaire, le Conseil des Administrateurs a pour la première fois fait usage de son pouvoir de requérir l'ouverture d'une procédure d'inspection. Une requête avait été déposée par une organisation non gouvernementale internationale, à laquelle la Chine s'opposait violemment, arguant qu'elle n'était pas représentative des personnes affectées par le projet. Ces dernières étaient toutefois concrètement dépourvues de la possibilité de saisir le Panel, compte tenu de l'absence de respect des droits fondamentaux des individus de la part du gouvernement chinois. Avec sa requête de lancement d'une inspection,

« [t]he board sidestepped China's objection by authorizing the panel to conduct an investigation, on behalf of the board, of all of the policy violations that were alleged in ICT's claim. This was the first time that the board had invoked its own authority to request an investigation. This marked a significant commitment by the board to the panel process, and also reflected the board's intense interest in the case, which in turn resulted from the global pressure that board members were feeling to cancel the project »²⁷².

Ce faisant, le Conseil des Administrateurs ne faisait pas que se substituer aux requérants afin de rendre le lancement d'une procédure d'inspection politiquement acceptable pour la Chine au regard de sa position sur le Tibet, il agissait en sa qualité d'organe de direction et de contrôle ultimement responsable du bon accomplissement de la fonction de l'organisation.

178. Sans dire que la protection des personnes privées constitue un objectif secondaire de l'activité du Panel d'inspection, elle s'intègre dans le schéma fonctionnaliste comme le révélateur d'une divergence de l'organisation vis-à-vis de sa fonction, dont la rectification constitue la finalité première du contrôle. Dans le cas du Comité des sanctions, l'importance du respect de l'État de droit dans l'imposition de sanctions aux individus est explicitement affirmée comme essentiel au bon accomplissement de sa fonction²⁷³. Le même raisonnement se tient pour la soumission de la MINUK au respect des conventions internationales applicables à la majorité des États européens. Par comparaison, le cas de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL est plus difficilement justifiable vu sous ce prisme, compte tenu des motivations initiales de sa mise en place. D'une part, cet exemple montre que la recherche du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale et la protection des droits des personnes privées tierces sont généralement alignées l'une avec l'autre – ce qui n'est que normal considérant que l'action des organisations internationales est censément pour le bénéfice des États et est parfaitement cohérent avec la vision fonctionnaliste des organisations comme des entités au service du bien. D'autre part, il est parfaitement possible de concevoir le

²⁷² D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western... » *op. cit.*, p. 227.

²⁷³ Voir Chapitre 1.

droit des individus de contrôler et de rectifier les données personnelles les concernant conservées par INTERPOL comme essentiel à l'accomplissement effectif de sa fonction, principalement parce que des données erronées conduisant l'organisation à agir contrairement à sa fonction – que ce soit par erreur ou parce qu'un État entendrait utiliser l'organisation pour des fins non conformes à sa fonction, comme la répression d'opposants politiques – risqueraient de faire douter les États membres de son utilité et pourraient conduire à sa remise en cause. Pour que la volonté de son État hôte puisse pousser INTERPOL à accepter de se soumettre à une obligation de garantir les droits des personnes privées tierces vis-à-vis des données personnelles les concernant traitées par l'organisation, il a bien fallu que cette volonté soit perçue comme légitime et suffisamment partagée par les États membres pour que l'organisation doive s'y plier. Il est vrai que la France n'était en la matière que le fer de lance du renforcement des exigences en la matière au sein de l'ensemble de l'Union européenne et que l'organisation n'avait guère intérêt à prendre le risque de voir l'ensemble de ces pays restreindre leur participation pour cette raison.

179. Le lien entre l'intérêt légitime défendu par les personnes privées, qui fonde leur capacité d'agir devant les organes de contrôle, et la fonction de l'organisation est bien souvent direct et s'affiche comme évident. C'est en effet la fonction de l'organisation internationale qui est au cœur de l'imputabilité du dommage allégué par le requérant. Dès lors que la capacité d'agir des personnes privées tierces se trouve liée à la compétence de l'organisation de mettre en œuvre sa fonction, on voit que la capacité d'agir des requérants peut restreindre l'activation de leur intérêt à agir. Dans le cas du Comité des sanctions, c'est l'inscription d'un nom sur la Liste qui est la source du dommage et de l'intérêt à agir devant le Médiateur. Pour INTERPOL, c'est la possession de données personnelles traitées dans les systèmes d'information de l'organisation. S'agissant de la MINUK, c'est l'exercice par l'organisation des compétences étatiques sur le territoire du Kosovo. Les règles du Panel consultatif des droits de l'Homme dispose ainsi que,

« [t]he Advisory Panel shall have jurisdiction over the whole territory of Kosovo and over complaints relating to alleged violations of human rights that had occurred not earlier than 23 April 2005 or arising from facts which occurred prior to this date where these facts give rise to a continuing violation of human rights »²⁷⁴.

Et sa compétence s'éteint avec la fin de l'exercice effectif par la MINUK de sa fonction d'administration internationale, suite à l'affirmation des autorités locales du Kosovo en État de plein exercice. La directive administrative fixant la limite temporelle à la compétence du Panel de la MINUK énonce ainsi dans son préambule :

« For the purpose of [...] providing a deadline for the submission of any complaints to, the Human Rights Advisory Panel in view of UNMIK's diminished ability to effectively exercise executive authority in all areas from which the subject matter of human rights complaints has emanated »²⁷⁵.

Le mandat du Panel a ainsi été amendé dans le sens que, *« no complaint to the Advisory Panel shall be admissible if received by the Secretariat of the Advisory Panel later than 31 March 2010 »²⁷⁶*. La compétence de l'organe de contrôle étant limitée à ce qui relève du champ des

²⁷⁴ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 2.

²⁷⁵ MINUK, *Administrative direction n° 2009/1 implementing UNMIK Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adoptée le 17 octobre 2009, UNMIK/DIR/2009/1, Préambule.

²⁷⁶ *Ibid.*, Section 5.

compétences que l'organisation internationale manie au titre de sa fonction, la capacité des requérants de faire valoir leur intérêt est naturellement restreint par la fonction. En l'espèce, compétence et fonction se confondent, dans la mesure où l'évolution de la compétence maniées de la MINUK a *de facto* entraîné une évolution de sa fonction.

180. L'application du paradigme fonctionnaliste conduit également à limiter le périmètre de l'intérêt à agir que les personnes privées à travers les limites mises à leur capacité de le faire valoir devant les organes de contrôle. Celle-ci est en effet cantonnée à ce qui relève de l'organisation internationale en tant que sujet autonome, en interdisant de percer le voile institutionnel pour remonter à la volonté poursuivie par les États membres à travers elle. Il s'agit de ne pas faire déborder le contrôle de l'action des organisations vers un contrôle de l'action des États à travers les organisations dont ils sont membres. Dans la pratique des organes de contrôle, la détermination de l'imputabilité d'une conséquence néfaste pour les requérants à l'action de l'organisation internationale et le champ de ce qui fait l'objet du contrôle revêtent en effet un double enjeu : d'une part, il s'agit simplement de s'assurer que c'est bien l'organisation internationale qui est responsable du dommage allégué et non un autre sujet de droit, mais d'autre part, il s'agit aussi de ne pas remonter la chaîne de conséquences jusqu'à la volonté des États poursuivie à travers leur participation à l'organisation, ce qui percerait le voile institutionnel. Si ce second enjeu n'est pas systématique, il se retrouve néanmoins souvent dans le contrôle des organisations internationales. Il ne se pose pas avec la MINUK, parce que la volonté des États poursuivie à travers l'instauration de la Mission internationale pour administrer le Kosovo est collectivement partagée. À l'opposé, le contrôle des raisons qui ont poussé le Comité des sanctions à l'inscription d'un nom sur la Liste se rapporte généralement à la volonté d'un État membre en particulier, qu'il ne s'agit pas pour le Médiateur de contrôler. C'est en ce sens que l'on peut comprendre que son examen de la requête de retrait de la Liste ne constitue pas un contrôle de la décision d'inscrire le nom sur la Liste mais un contrôle *de novo* de la pertinence de la présence du nom sur la Liste²⁷⁷. C'est surtout pour le Panel d'inspection de la Banque mondiale que cet enjeu est particulièrement sensible, dans la mesure où l'action de l'organisation et celle de l'Emprunteur chargé de la mise en œuvre du projet qu'elle finance sont étroitement mêlées. Le texte de la résolution établissant le Panel prend ainsi de grandes précautions pour s'assurer que le contrôle ne déborde pas hors du strict champ de ce qui relève de l'organisation. D'une part, en délimitant restrictivement le champ d'investigation du Panel²⁷⁸. D'autre part, en limitant l'exercice des pouvoirs du Panel sur le territoire de l'Emprunteur²⁷⁹. De ce point de vue, arrêter le contrôle exclusivement à l'action de la Banque présente une part d'artificialité, mais dont il faut reconnaître la nécessité compte tenu de la structure de la société internationale, fondée sur la souveraineté des États et des rapports de force au sein des organisations internationales.

²⁷⁷ Bureau du Médiateur, *Approach and Standard*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté.

²⁷⁸ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 38.

²⁷⁹ *Ibid.*, § 35.

B/ La reconnaissance du droit des individus de saisir les organes de contrôle des organisations internationales au sein de leurs ordres juridiques internes

181. La question qui se pose est celle de savoir si l'attribution d'une capacité d'agir aux personnes privées tierces par les organisations internationales constitue pour ces dernières une obligation et, corrélativement, si cette capacité constitue pour les requérants devant les organes de contrôle l'exercice d'un droit. Aucune réponse définitive ne peut être apportée à cette interrogation. Si la pratique des organisations internationales en la matière supporte l'affirmation de l'émergence d'une obligation coutumière de garantir l'accès des personnes privées tierces à un organe de contrôle, ce n'est pas une pratique systématique, et l'autonomie de chaque organisation internationale fait qu'on ne saurait dégager un quelconque droit reconnu par le droit international public général aux individus vis-à-vis des organisations (1). Ces limites étant entendues, on peut toutefois relever que, pour les organisations qui attribuent cette capacité aux personnes privées tierces, elle revêt sans ambiguïté le caractère d'un droit protégé au sein de l'ordre juridique interne correspondant, même si cette protection connaît quelques limites inhérentes à celles de l'organisation internationale elle-même (2).

1. L'émergence d'une obligation coutumière de garantir l'accès des individus à un organe de contrôle

182. La généralisation de la mise en place d'organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces à travers un vaste spectre d'organisations internationales renvoie inmanquablement l'image de l'émergence d'une obligation coutumière de garantir l'accès des individus à un tel organe. Depuis la création de son Panel d'inspection par la Banque mondiale, la mise en place d'organes de contrôle affichant la même intention s'est généralisée au sein des institutions financières internationales, au point que l'on peut définitivement parler les concernant de la formation d'une réelle coutume internationale ayant trait à la mise en place des mécanismes qu'elles désignent comme relevant de leur « *accountability* ». Et les exemples d'INTERPOL, de la MINUK et du Comité des sanctions montrent que le phénomène ne se cantonne pas à cette catégorie d'institutions, mais concerne un vaste spectre d'organisations exerçant des fonctions et des pouvoirs variés : du financement de projets de développement à l'administration internationale de territoire, en passant par la coopération policière internationale et le maintien de la paix et de la sécurité internationale. L'existence d'un aussi grand nombre d'organes de contrôle à travers une pluralité d'organisations internationales non liées les unes avec les autres – comme peuvent l'être la MINUK et l'EULEX Kosovo, ou bien la Banque mondiale et la Société Financière Internationale – traduit sans conteste le fait que le phénomène de l'*accountability* des organisations internationales ressort de ce que l'on pourrait désigner comme *le droit général des organisations internationales*. L'exemple de l'Organisation internationale pour les migrations montre le souci particulièrement fort des organisations agissant directement au contact des populations pour la prise en compte de leur point de vue concernant la défense de leurs intérêts. L'OIM s'est ainsi dotée d'un cadre juridique intitulé « *Accountability to Affected Populations Framework* » prévoyant la mise en

place, pour chacune des opérations de l'organisation, d'un « *complaints and feedback mechanism* » (CFM) décrit comme :

« a process for receiving feedback and responding to complaints from people affected by crisis or those impacted by IOM's presence and assistance. CFM's foster quality and responsive programming and help build trust and stronger partnerships with communities. It further creates a safe space for communities to willingly report issues that require the Organization to inquire, investigate and/or follow up »²⁸⁰.

S'il ne s'agit pas d'un organe de contrôle à proprement parler, cet exemple montre toutefois que le principe de la participation des personnes privées tierces à la défense de leurs intérêts légitimes dans le cadre de l'accomplissement de leur fonction par les organisations internationales se généralise.

183. C'est particulièrement visible pour la catégorie spécifique des institutions financières internationales, où les liens de parenté entre le Panel d'inspection de la Banque mondiale et les organes de contrôle des autres institutions financières sont explicitement avoués. Pour prendre l'exemple du Programme des Nations Unies pour le développement, le document publié par l'organisation pour présenter le fonctionnement de son organe de contrôle explique ainsi que :

« The adoption of Social and Environmental Standards at UNDP necessitates a process to ensure that the associated policies and procedures are well implemented and that communities who are meant to benefit from the policies have a voice in their implementation. Compliance review and grievance resolution processes have become a common part of the development landscape since the establishment of the World Bank's Inspection Panel in 1993. Similar accountability processes have been developed at most of the international financial institutions and a growing number of bilateral financial institutions. Many international agencies, civil society organizations, and governments believe such compliance and grievance resolution processes alongside associated social and environmental policies are critical for ensuring effective development outcomes on the ground »²⁸¹.

La mise en place de ces organes se présente de façon tellement systématique que, si l'on devait dénier l'émergence d'une coutume internationale s'étendant aux organisations internationales en général, il serait toutefois possible de retenir l'émergence d'une telle coutume spécifiquement pour cette catégorie d'institutions. Elle n'est toutefois pas sans exception. La Nouvelle banque de développement – anciennement connue sous le nom de Banque de développement des BRICS – n'a ainsi mis en place aucun organe de contrôle²⁸². La raison que l'on peut trouver à cela tient probablement à la composition de ses membres – Chine, Russie, Inde, Brésil, Afrique du Sud –, qui ont une perspective en matière de développement qui s'oppose à celle à l'origine de la création du Panel d'inspection de la Banque mondiale et des organes de contrôle créés dans son sillage.

184. Pour autant, l'une des difficultés principales que l'on éprouve quant à l'identification d'une coutume institutionnelle est que la grande diversité des organisations internationales et le particularisme qui découle des principes d'autonomie et de spécialité ne favorisent pas la démonstration d'une constance et d'une uniformité de la pratique des organisations, à partir de laquelle pourrait être dégagée une véritable obligation coutumière. Les institutions financières

²⁸⁰ Organisation internationale pour la migration, *Accountability to Affected Populations Framework*, 2020, p. 2.

²⁸¹ Groupe de performance organisationnelle (PNUD), *Stakeholder Response Mechanism: Overview and Guidance*, approuvé en juin 2014, p. 4.

²⁸² Voir <https://accountabilitycounsel.org/institution/new-development-bank-ndb/> (consulté le 13 mai 2021).

internationales forment une exception notable à cet égard. Mais si l'on prend les exemples d'INTERPOL et du Comité des sanctions, il est difficile de trouver d'autres organisations – l'Union européenne étant un cas à part, compte tenu de son degré d'intégration avec les ordres juridiques nationaux – exerçant des fonctions similaires, ce qui permettraient de vérifier l'hypothèse d'une coutume internationale²⁸³. De même, aucun exemple d'administration internationale de territoire n'est venu nous renseigner depuis la MINUK sur le point de savoir si la création du Panel forme le point de départ d'une obligation pesant sur l'Organisation des Nations Unies dans le cadre de l'instauration d'un tel régime international. La mise en place du Panel de l'EULEX Kosovo, miroir de celui de la MINUK, ne constitue à cet égard qu'une réponse affirmative partielle, compte tenu de la contemporanéité et de la connexité de la mission EULEX Kosovo avec la MINUK. Il est d'autant plus difficile de distinguer clairement l'émergence d'une coutume internationale que toutes les organisations internationales n'exercent pas des fonctions ou manient des pouvoirs justifiant qu'elles mettent en place un organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces. Pour ne prendre qu'un seul exemple, on ne voit pas quel serait la pertinence d'un tel organe pour l'OCDE, compte tenu de son absence de fonctions opérationnelles impliquant les personnes privées.

185. Ces limites du phénomène coutumier concernant les organisations internationales étant posées, il apparaît toutefois possible d'avancer à propos des organes de contrôle ouverts aux personnes privées qu'ils manifestent l'émergence d'une obligation coutumière pesant sur les organisations internationales exerçant une autorité sur les personnes privées de prévoir l'existence d'un mécanisme leur permettant de faire valoir le respect de leurs intérêts légitimes. De ce point de vue, le particularisme des institutions financières internationales peut se comprendre comme une simple conséquence de leur exposition particulièrement importante à la contestation de leur action au sein de l'espace public international, et non comme le marqueur d'une coutume internationale spécifique qui s'appliquerait à cette catégorie d'organisations. Du fait de la nature des projets qu'elles financent, leur action a en effet une très grande portée économique et sociale pour les populations concernées. Elles touchent également à des questions particulièrement sensibles et mises en avant, notamment en matière environnementale et concernant le respect des droits des populations autochtones.

186. Le périmètre de l'obligation dont il est ici question avec cette coutume dont on peut discerner l'émergence doit être précisé. Il ne s'agit pas d'une obligation de protéger les droits des personnes privées tierces, mais d'une obligation de leur permettre de faire valoir leurs griefs et de défendre leurs intérêts auprès des organisations internationales directement. En d'autres termes, c'est une obligation que l'on peut qualifier de procédurale et non de substantielle. En l'état actuel du droit des organes de contrôle, on ne saurait aller plus loin, considérant les limites déjà évoquées de leur pouvoir de lier l'organisation internationale par leurs déterminations. La

²⁸³ S'il nous paraît nécessaire de considérer l'Union européenne comme un cas à part, c'est que ses principes de gouvernance la font tendre vers un modèle de responsabilité étatique plus qu'international, en particulier du fait de l'existence de la Cour de justice et du Parlement européen. Ainsi, non seulement les mécanismes de responsabilité sont plus développés que dans une organisation internationale classique, mais elles sont également d'une autre nature compte tenu de la prétention à une légitimité démocratique de l'organisation. Cela ne signifie pas qu'un organe de contrôle comme le Médiateur européen – compétent par exemple à l'égard d'Europol, qui exerce des fonctions similaires à celles d'INTERPOL – ne correspond pas au modèle des organes de contrôle analysés ici. Cependant, le contexte institutionnel dans lequel il s'insère étant en partie d'une autre nature, il nous semble plus prudent de ne pas chercher à dresser des comparaisons qui pourraient être faussées.

Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL ressort comme une exception à cet égard et l'on peut penser que ce particularisme s'explique par la spécificité du droit relatif à la protection des données personnelles. Ça ne nous semble cependant pas être un obstacle à la reconnaissance d'un phénomène coutumier, dans la mesure où chaque organe de contrôle présente des spécificités inhérentes au champ matériel de l'action de chaque organisation internationale. Par exemple, en comparaison de la Commission mise en place par INTERPOL, la portée des organes de contrôle créés par les institutions financières internationales ressort comme étant d'une autre nature, puisqu'elle ne se borne pas à la question de la légalité interne de l'action de l'organisation internationale, mais s'étend à la participation des personnes privées tierces à l'accomplissement de cette action. C'est là un trait qui apparaît comme spécifique à la fonction des institutions financières internationales, en ce que le principe de participation est au cœur du droit du développement. L'unité du phénomène, qui permet de soutenir l'idée de l'émergence d'une coutume internationale, réside dans le fait que chacune des organisations internationales considérées se trouve exercer une autorité – directe ou indirecte – sur les personnes privées tierces au regard de leur situation dans les ordres juridiques internes des États sous la juridiction desquels ils vivent. C'est ce fait là qui justifie la création des organes de contrôle.

187. En revanche, il semble qu'il faille dissocier le phénomène des organes de contrôle de l'idée d'une autre coutume internationale dont on peut considérer l'émergence, liée à la jurisprudence des juridictions nationales ayant trait aux situations de déni de justice qui frappent les personnes privées tierces face aux organisations internationales. Appréhendés dans cette perspective, les organes de contrôle constitueraient la réponse apportée par les organisations à l'exigence dont le respect leur est demandé de l'extérieur par les juridictions nationales et régionales, qui fait correspondre à l'autonomie de l'organisation internationale l'obligation d'assurer elle-même la garantie de l'existence des voies de droit nécessaires à l'engagement de sa responsabilité. Les exemples du Médiateur du Comité des sanctions et de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL montrent en quoi que les caractéristiques des organes de contrôle répondent ou ne répondent pas au standard de protection équivalente à celle des ordres juridiques nationaux et régionaux. Le Médiateur du Comité des sanctions a ainsi été considéré par la Cour européenne des droits de l'Homme, la Cour de justice de l'Union européenne et les juridictions nationales comme n'offrant pas les garanties d'une protection juridictionnelle effective²⁸⁴. À l'opposé, la Commission créée par INTERPOL pour contrôler le traitement des données personnelles par l'organisation satisfait sans conteste à ces exigences – même si sa création est antérieure à cette jurisprudence –, dans la mesure où elle a satisfait aux critères de la CNIL²⁸⁵. Ce qui distingue fondamentalement les deux types de mécanismes de responsabilité, c'est le caractère obligatoire de leurs déterminations²⁸⁶. On peut alors choisir de voir les choses de deux manières, soit en considérant qu'il s'agit de deux problématiques institutionnelles différentes et donc de deux coutumes internationales potentielles différentes,

²⁸⁴ CEDH, grande chambre, *Affaire Nada c. Suisse*, arrêt du 12 septembre 2012, req. n° 10593/08, § 211 (reprenant les conclusions auxquelles étaient arrivées les juridictions suisses) ; CJUE, grande chambre, *Commission et a. c. Kadi*, arrêt du 18 juillet 2013, aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, § 135 ; *Abdelrazik v. Canada* [Minister of Foreign Affairs] 2009 F.C. 580, §53.

²⁸⁵ Voir V. NDIOR, « La Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL », in E. DEBAETS, A. DURANTON, M. SZTULMAN (dir.), *Les fichiers de police : Recherche initiée par l'Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse I Capitole*, Institut universitaire Varenne, Bayonne, 2019, pp. 325-343.

²⁸⁶ Voir Chapitre 4.

soit en considérant que l'exigence d'une protection équivalente à celles des ordres juridiques nationaux est l'étape finale de la coutume internationale en cours de formation et que les organes de contrôle dans leur forme actuelle constituent une étape dans l'évolution qui conduit les organisations à y satisfaire progressivement.

188. À nos yeux, il semble possible d'y trouver un peu des deux. D'une part, l'exemple de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL montre que, lorsque les organisations internationales se trouvent mises en demeure de satisfaire aux exigences d'une protection équivalente à celle contenue dans les ordres juridiques nationaux, elles s'y conforment. Certainement parce que ce sont les États membres qui s'y soumettent en réalité, bien plus que l'organisation internationale elle-même en tant que sujet ayant une volonté autonome. D'autre part, la dimension fonctionnaliste de la saisine des organes de contrôle, qui vise à associer les personnes privées à la garantie du bon accomplissement de sa fonction par l'organisation, nous semble répondre à des considérations institutionnelles d'une autre nature que celles des juridictions nationales et régionales dans leurs sentences relatives aux immunités des organisations internationales dans leurs différends avec les personnes privées. De ce point de vue, il nous semble qu'il faille dissocier la question du contrôle de l'accomplissement de sa fonction par l'organisation de celle de l'obligation de remédier à l'acte illégal ou de réparer les dommages infligés aux personnes privées tierces. Les deux se rejoignent partiellement – et il est parfaitement possible qu'un même mécanisme de responsabilité puisse alternativement ou cumulativement répondre aux deux problématiques juridiques. La commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL en fournit un bon exemple, puisqu'elle constitue à la fois un remède effectif à la violation des droits des personnes privées et répond à la dimension fonctionnaliste du contrôle du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale. Mais il est tout autant possible que ces deux questions demeurent séparées, dans la mesure où leurs finalités respectives diffèrent fondamentalement.

189. Un bon exemple pour s'en convaincre est celui des commissions de réclamations mises en place par les opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour connaître des litiges relatifs aux dommages infligés aux personnes privées. D'une part, leur mise en place et leur fonctionnement nous semble relever de principes spécifiques à ce type d'opération – notamment la confidentialité qui entoure les décisions qu'ils rendent et l'absence de réelles règles de droit clairement identifiables mises en œuvre pour évaluer le bien-fondé de la réclamation²⁸⁷. Et d'autre part, ces commissions n'ont pas à proprement parler la même finalité que les organes de contrôle : il ne s'agit pas pour les personnes privées requérantes de faire valoir leurs intérêts légitimes afin qu'ils soient pris en compte dans le cadre de l'accomplissement de la fonction de l'organisation, mais uniquement d'obtenir réparation pour le dommage qu'elles ont subi du fait des opérations menées par les casques bleus. Comme le relève Kristen Boon :

« the U.N. regularly addresses private third-party claims against it, including simple torts claims. Most are handled by a nascent system of local claims review boards that are established within individual missions for torts claims under \$50,000. What is missing,

²⁸⁷ Ce n'est que de façon très restrictive que l'Organisation des Nations Unies accepte d'accueillir les demandes d'indemnisation formulées par les particuliers, les limitant notamment aux réclamations qualifiées comme étant « *of a private law nature* » selon les termes de la Convention sur les Privilèges et les Immunités des Nations Unies et en fixant un montant maximal de l'indemnité qui exclut en outre la réparation de tout préjudice non pécuniaire.

however, is a system for dealing with large torts claims by classes of private individuals against the U.N. who are not represented by a state »²⁸⁸.

On peut penser que la raison pour laquelle un tel système est manquant est qu'il reviendrait inévitablement à ouvrir aux personnes privées le contrôle de la manière dont les opérations de maintien de la paix accomplissent leur fonction, du fait que la portée de réclamations émanant non pas d'un simple individu défendant un intérêt personnel mais d'un groupe social – voire d'une population entière – défendant un intérêt collectif impliquerait la mise en cause de défaillances systémiques de la part de l'organisation internationale.

190. Au final, il n'y a réellement que dans le champ des institutions financières internationales de développement que l'on peut parler d'une réelle obligation coutumière de permettre l'accès des personnes privées tierces à un organe de contrôle. Comme le relève David Hunter, « *[w]e now have almost 20 of these accountability mechanisms, and the norm that you have to have them is completely accepted in the international finance realm — and that started with the Panel »²⁸⁹. La raison principale de ce particularisme réside certainement dans le fait que permettre aux individus concernés par un projet de développement de pouvoir faire entendre leur voix est un principe fondamental du droit international du développement. Il n'en demeure pas moins que les garanties de mise en œuvre de ce droit sont relatives.*

2. Une protection relative de la capacité des individus de saisir les organes de contrôle des organisations internationales

191. Bien que prise dans le paradigme fonctionnaliste, la capacité attribuée aux personnes privées tierces de saisir les organes de contrôle constitue un droit opposable aux organisations internationales au sein de leurs ordres juridiques internes. On peut le déduire tout d'abord de ce que l'examen du bien-fondé des requêtes formées devant les organes de contrôle n'est pas discrétionnaire. Dès lors que la requête répond de manière satisfaisante aux critères d'admissibilité fixés par l'organisation internationale, cette dernière n'a d'autre choix que de procéder à l'examen au fond des allégations soulevées par les requérants. L'évolution du Panel d'inspection montre que cela ne va pas nécessairement de soi. Durant les premières années de fonctionnement du Panel, l'administration de la Banque et son département des affaires juridiques ont systématiquement contesté l'admissibilité des requêtes portées devant l'organe de contrôle, et le Conseil des Administrateurs opta à plusieurs reprises pour la mise en place de plans d'action proposés conjointement par l'administration de la Banque et l'emprunteur, conduisant à court-circuiter la procédure d'inspection avant qu'elle ne soit lancée²⁹⁰. Selon les termes de la résolution établissant le Panel, le Conseil des Administrateurs doit en effet autoriser le lancement d'une investigation sur la base de la recommandation du Panel²⁹¹. Comme

²⁸⁸ K.E. BOON, « The United Nations as Good Samaritan : Immunity and Responsibility », *Chicago Journal of International Law*, 2016, vol. 16/2, p. 348.

²⁸⁹ Cité in Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 85.

²⁹⁰ K. TREAKLE, J. FOX, D. CLARK, « Lessons Learned », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 254.

²⁹¹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 20.

l'explique le Panel d'inspection lui-même, dans un rapport documentant l'expérience de ses quatre premières années de fonctionnement,

« [the Resolution establishing the Inspection Panel] had not anticipated that Management would act in this way, at least not prior to the Board addressing the Panel's recommendation to authorize, or not to authorize, an investigation. By acting in this way, Management has effectively preempted the process envisaged by the Resolution »²⁹².

Dans de telles circonstances, la capacité des personnes privées de saisir le Panel ne saurait être qualifiée de droit, puisqu'elle ne correspond à aucune obligation de la Banque de procéder à l'examen de la requête. Face à cette situation, qui ne correspondait ni au texte, ni à l'esprit de la Résolution établissant le Panel, le Conseil des Administrateurs procéda à une clarification :

« If the Panel so recommends, the Board will authorize an investigation without making a judgment on the merits of the claimants' request, and without discussion except with respect to the following technical eligibility criteria:

a. The affected party consists of any two or more persons with common interests or concerns and who are in the borrower's territory (Resolution para.12).

b. The request does assert in substance that a serious violation by the Bank of its operational policies and procedures has or is likely to have a material adverse effect on the requester (Resolution paras. 12 and 14a).

c. The request does assert that its subject matter has been brought to Management's attention and that, in the requester's view, Management has failed to respond adequately demonstrating that it has followed or is taking steps to follow the Bank's policies and procedures (Resolution para. 13).

d. The matter is not related to procurement (Resolution para. 14b).

e. The related loan has not been closed or substantially disbursed (Resolution para. 14c).

f. The Panel has not previously made a recommendation on the subject matter or, if it has, that the request does assert that there is new evidence or circumstances not known at the time of the prior request (Resolution para. 14d) »²⁹³.

En pratique, depuis l'adoption de cette clarification, aucune recommandation du Panel d'inspection d'autoriser une investigation n'a été rejetée par le Conseil des Administrateurs²⁹⁴. Même s'il serait certainement préférable que le Panel d'inspection soit le seul organe compétent pour décider de la recevabilité des requêtes portées devant lui, à l'instar des autres organes de contrôle analysés ici, on peut néanmoins considérer que l'autorisation du Conseil des Administrateurs de la Banque n'est que formelle.

192. Un autre exemple qui démontre que la capacité de saisir les organes de contrôle constitue un droit pour les personnes privées tierces peut être trouvé dans la pratique du Panel de la MINUK. Par une directive administrative du 17 octobre 2009, le chef de la MINUK a amendé la Section 3 du Règlement instituant le Panel concernant les critères d'admissibilité des requêtes déposées devant lui, en obligeant l'organe de contrôle à considérer que les commissions de réclamation mises en place dans le cadre du *Third Party Claims Process* des Nations Unies constituaient un recours effectif au sens de la Résolution – laquelle exige l'épuisement des voies de recours pour qu'une requête puisse être recevable – et que les

²⁹² A. UMANA (eds.), *The World Bank Inspection Panel: The First Four Years (1994-1998)*, 1998, p. 326.

²⁹³ Conseil des Administrateurs, *1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel*, approuvée le 20 avril 1999, § 9.

²⁹⁴ Dans la version actuelle de la résolution établissant le Panel d'inspection, qui reprend sans les modifier les termes de la Clarification de 1999 : Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 29.

requérants ne l'ayant pas saisi doivent voir leur requête être rejetée par le Panel, avec effet rétroactif pour celles déjà déposées²⁹⁵. Les requérants qui n'avaient pas saisi la commission de réclamation mise en place dans le cadre de la MINUK virent ainsi l'examen de leur requête retardé. La directive administrative du Représentant Spécial du Secrétaire Général fixait par ailleurs une date limite au dépôt des requêtes devant le Panel, au 31 mars 2010²⁹⁶. La situation se présenta donc que des requérants ayant déposé une requête avant la directive administrative de 2009 se retrouvèrent à n'avoir épuisé les voies de recours qu'après cette date limite. Le Panel considéra alors qu'il était en droit d'accepter un dépôt de ces requêtes après cette date, au motif que décliner sa compétence dans ces circonstances « *would offend basic notions of justice* »²⁹⁷. Cette décision ne peut se comprendre que si la capacité de saisir le Panel constitue pour les personnes privées un droit acquis.

193. L'exercice de la capacité de saisir les organes de contrôle fait par ailleurs l'objet d'une protection juridique de la part des organisations internationales, qui vise à garantir la liberté des personnes privées d'en faire usage. Cette protection porte essentiellement sur deux points : la garantie de la confidentialité des requérants et de la confidentialité de leurs relations avec l'organe de contrôle, ainsi que la protection contre les éventuelles représailles qui pourraient survenir du fait d'une requête déposée auprès de lui. Dans le cas de la MINUK, d'INTERPOL et du Comité des sanctions, cette protection ne se présente pas comme un enjeu important. En effet, la nature du différend entre les personnes privées requérantes et l'organisation internationale fait que la question du caractère confidentiel de l'identité du requérant n'a aucun sens et il n'y a pas lieu pour la requête de risquer de déclencher de quelconques représailles. C'est en revanche une problématique réelle pour les organes de contrôle mis en place par les institutions financières internationales. En effet, la configuration du différend impliquée par ce type de requête conduit bien souvent à placer les personnes privées requérantes en porte-à-faux vis-à-vis de l'État sous la juridiction duquel ils vivent et qui a un intérêt à ce que leur requête ne vienne pas remettre en question le déroulement du projet de développement qu'il soutient. Comme le relève Victor Abramovich à propos de la requête déposée dans le cadre d'un projet financé en Argentine, visant à réduire les externalités négatives des politiques libérales d'ajustement compétitif des années quatre-vingt-dix en octroyant des subsides aux populations les plus touchées par la réduction de l'État providence pour leur permettre de faire pousser elles-mêmes leur nourriture, « *[i]t is quite paradoxical that the beneficiaries of the social program guaranteed in the loan agreement had to make their claim to the bank expressly keeping their identities confidential to avoid reprisals from the government providing the benefits they were trying to defend* »²⁹⁸. Dans ce contexte, le statut des organes de contrôle des institutions financières internationales prend en compte de façon spécifique la protection des requérants dans l'exercice de leur capacité de saisine. Si l'on prend l'exemple du Panel

²⁹⁵ MINUK, *Administrative direction n° 2009/1 implementing UNMIK Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adoptée le 17 octobre 2009, UNMIK/DIR/2009/1, Section 2, § 2.

²⁹⁶ *Ibid.*, Section 5.

²⁹⁷ HRAP, *Kadri Balaj et al.*, recevabilité, seconde décision, du 31 mars 2010, affaire n° 04/07, p. 11, § 57 ; HRAP, *N.M. et al.*, recevabilité, seconde décision, du 31 mars 2010, affaire n° 26/08, p. 10, § 47.

²⁹⁸ V. ABRAMOVICH, « Social Protection Conditionality in World Bank Structural Adjustment Loans: The Case of Argentina's Garden Program (Pro-Huerta) », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 207.

d'inspection de la Banque mondiale, ses règles de procédure prévoient que l'identité des requérants sera gardée confidentielle par le Panel²⁹⁹. La notice de confidentialité émise par le Panel d'inspection précise que celui-ci,

« understands that submitting a Request for Inspection may put Requesters at risk of retaliation. In addition to offering confidentiality to Requesters, the Panel takes care to (i) identify and monitor potential risks of retaliation, including emerging risks, (ii) plan and adopt preventive measures to address and reduce those risks, and (iii) identify appropriate responses if retaliation occurs »³⁰⁰.

Le Panel a ainsi adopté un ensemble de lignes directrices particulièrement détaillées pour garantir la confidentialité de l'identité des requérants durant toute la procédure et pour réduire le risque de représailles, précisant la réponse que le Panel y apporterait si elles venaient à se produire³⁰¹. Le fait est que cette possibilité n'est pas prise à la légère, considérant l'enjeu qu'est susceptible de revêtir pour lui une éventuelle inspection, même si elles ne s'élèvent que rarement à la hauteur de véritables représailles. Il faut rapprocher la nécessité de garantir matériellement l'exercice du droit de saisine des personnes privées du contexte conflictuel dans lequel il s'insère : celui-ci se présente comme un dernier recours, c'est-à-dire qu'il intervient à un moment où les tensions sont généralement hautes et les positions des uns et des autres profondément tranchées. Il importe donc de créer une atmosphère de confiance pour les personnes privées affectées négativement par un projet, qui sont souvent dans une situation précaire et exposées.

194. La question qui se pose est néanmoins celle de savoir ce que la Banque peut faire lorsqu'il s'avère que des requérants font face à des menaces ou sont la cible de représailles du fait de leur saisine du Panel d'inspection. Les lignes de conduite du Panel d'inspection précisent la réaction que celui-ci adopterait si des menaces ou des représailles étaient avérées :

« If despite the adoption of preventive measures a threat materializes, the Panel gives immediate priority to such cases, corroborates the facts to the extent possible, implements the planned response developed with Requesters, and informs the appropriate levels of World Bank Management, including the President and the Board as necessary. The Panel develops a protection timeline (with concrete escalatory steps) and considers the matter active until the safety of the person facing retaliation is guaranteed. The Panel does so in close coordination with the Bank's Senior Management, recognizing that in most cases it will be necessary for Bank Management to lead the efforts. Any proposed measures will prioritize the safety and well-being of those under threat »³⁰².

Dans le cas de l'affaire *Development Forestry Sector Management Project*, le Panel a été confronté à cette situation. Dans son rapport d'éligibilité de la requête, il attire l'attention du Conseil des Administrateurs sur la situation :

« The Panel needs also to draw the attention of the Board to a matter of serious concern. The Panel received information indicating that members of the affected community

²⁹⁹ Panel d'inspection, *Draft Updated Operating Procedures*, publiées en avril 2021, § 5, (a). Elles précisent que, « [i]f Requesters wish that their names and personal information remain confidential, the Panel will keep all such information strictly within the Panel » (§ 19). Cela inclut spécifiquement la confidentialité vis-à-vis de l'Emprunteur (§ 29).

³⁰⁰ Panel d'inspection, *Inspection Panel Privacy Notice*, version mise à jour du 9 juin 2020, p. 2.

³⁰¹ Panel d'inspection, *Guidelines to Reduce Retaliation Risks and Respond to Retaliation During the Panel Process*, 2018.

³⁰² Panel d'inspection, *Guidelines to Reduce Retaliation Risks and Respond to Retaliation During the Panel Process*, 2018.

represented in this Request have been put under pressure and intimidation since bringing their complaint to the Panel. This is a matter of great concern to the Panel, firstly in terms of the implications for the affected people themselves, and secondly for its potentially deterring effect on the ability of people to bring their concerns to the Inspection Panel without fear of reprisal, thus undermining the integrity of the Inspection Panel process and ultimately the Bank's accountability. The Panel notes the importance of ensuring that any such actions are stopped, and appreciates that Management has expressed its commitment to address this issue with the highest authorities of Liberia »³⁰³.

Ce qu'il est intéressant de relever à cet égard est que le Panel ne considère pas seulement la situation en termes de protection des personnes privées requérantes. Les menaces et pressions exercées sur les requérants sont appréhendées comme portant préjudice à l'organisation internationale elle-même, par le fait qu'elles obèrent sa capacité à révéler les problèmes qui se posent avec la manière dont l'administration exécute sa fonction. En suivant cette logique, on se retrouve face à un mécanisme ressemblant à celui de la protection diplomatique exercée par les États avec leurs nationaux. L'organisation prend fait et cause pour les requérants, faisant valoir le respect de leur droit à défendre leurs intérêts légitimes, mais aussi faisant valoir son propre droit à voir son autonomie être respectée. Compte tenu du lien avec la fonction, on pourrait le désigner comme un mécanisme de protection fonctionnel, qui illustre une nouvelle fois comment le droit des individus de contester l'action de l'organisation internationale est appréhendé à travers le prisme fonctionnaliste.

195. Ce mécanisme de protection fonctionnelle se révèle toutefois d'une portée limitée, dans la mesure où les moyens dont dispose l'organisation sont limités. Elle peut tout d'abord faire usage des capacités inhérentes à sa personnalité juridique internationale (négociation, médiation...) ³⁰⁴. Mais aussi et surtout, elle peut faire usage des droits qui découlent de l'obligation d'accomplir la fonction qui lui a été attribuée par les États membres, qui lui permettent notamment – le cas échéant – de sanctionner un État membre qui serait à l'origine de la mise en cause de la sécurité des requérants, en ce que cet État irait alors à l'encontre de sa propre obligation en tant que membre de l'organisation de ne pas entraver l'exercice de sa fonction. L'administration de l'organisation a un rôle important à jouer en la matière, comme le souligne notamment les lignes directrices adoptées par le Panel d'inspection. Si l'on continue avec l'exemple de la Banque mondiale, la sanction qui vient immédiatement à l'esprit est celle consistant à interrompre le financement du projet. À propos de la requête visant le *China Western Poverty Reduction Project*, Dana Clark et Kay Treakle rapportent que :

« [t]he NGOs also raised concerns about possible retribution against people living in the project area who, at great personal risk, had expressed their opposition to the project during the social assessments. When asked what the bank would do if there were repercussions for local people, Vice President Severino stated that any such reprisals would constitute a "major point of blockage for us to proceed" »³⁰⁵.

³⁰³ Panel d'inspection, *Liberia : Development Forestry Sector Management Project*, recevabilité, 7 février 2011, aff. n° 69, req. n° 10/07, pp. 26-27, § 116.

³⁰⁴ Dans l'affaire *China Western Poverty Reduction Project*, la Banque mondiale a ainsi intercédée – au côté de plusieurs États – en faveur de deux journalistes et de leur guide qui ont tenté de visiter le site du projet et ont été arrêtés et torturés par les services de sécurité chinois (D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western... » *op. cit.*, pp. 226-227).

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 225.

Si les choses devaient en arriver à ce point, ce n'est cependant plus l'organisation de façon autonome mais ses États membres en leur qualité de principal qui en tireraient les conséquences, dans la mesure où c'est le Conseil des Administrateurs qui aurait à considérer les implications pour la poursuite du financement du projet. On retombe alors de nouveau sur le paradigme fonctionnaliste.

Section 2 – La formation d'un statut des individus de sujets de l'ordre juridique interne des organisations internationales

196. L'attribution d'une capacité d'agir aux personnes privées tierces conduit logiquement à la formation d'un statut juridique correspondant aux besoins découlant de la reconnaissance du rapport social entre ces deux sujets de droit, l'un lié aux ordres juridiques nationaux et l'autre à l'ordre juridique international. Ce statut repose sur la reconnaissance de ce que ce rapport fait des personnes privées les sujets de l'ordre juridique interne des organisations internationales, lequel s'enrichit et se constitue pour faire le lien entre les ordres juridiques différents dont individus et organisations internationales sont originaires. Appréhendé dans cette perspective, le concept de sujet de l'ordre juridique interne des organisations doit être entendu dans son double sens de sujétion et d'appartenance : la soumission des personnes privées à l'autorité des organisations internationales, de laquelle découle l'obligation pour ces dernières de justifier le bien-fondé de leur autorité. Cette dimension d'appartenance se traduit juridiquement par le lien entre la saisine des organes de contrôle par les personnes privées tierces et la poursuite du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. Comme la première section de ce chapitre s'est efforcée de le montrer, la défense de l'intérêt légitime des personnes privées se retrouve intégrée dans le contrôle du bon accomplissement de la fonction des organisations internationales. Par suite, le contenu du statut des personnes privées dans leurs ordres juridiques nationaux, duquel est issu l'intérêt légitime qu'ils ont à défendre, se trouve intégré aux normes qui encadrent l'action des organisations internationales, d'où la dimension d'appartenance. Pour que cette entreprise de légitimation puisse remplir son office, encore faut-il qu'elle ne soit pas qu'un simple affichage, mais que le statut des personnes privées en tant que sujets des organisations internationales correspondent à des droits et des pouvoirs juridiques substantiels.

197. Sur ce plan, la capacité de saisir les organes de contrôle permet aux personnes privées tierces de participer à la définition de la légalité interne de l'action des organisations internationales, au regard de ce que signifie le bon accomplissement de leur fonction (*I*). Elle ne leur permet toutefois pas de réellement concourir à la définition de ce que signifie le bon accomplissement de leur fonction, la capacité normative demeurant l'apanage exclusif des États et de l'organisation internationale elle-même (*II*).

I – La participation des individus au respect de la légalité interne de l'action des organisations internationales

198. Concrètement, la visée des organisations internationales à travers la mise en place des organes de contrôle apparaît être de conférer aux personnes privées tierces le pouvoir juridique

de réclamer l'accomplissement effectif de la fonction des organisations (A), *in fine* afin d'emporter leur consentement à l'exercice de l'autorité que les États ont conféré aux organisations (B).

A/ Le pouvoir juridique de réclamer l'accomplissement effectif de la fonction des organisations internationales à travers la saisine de l'organe de contrôle

199. La capacité d'agir devant les organes de contrôle ne doit pas être immédiatement confondue avec les droits subjectifs dont les personnes privées tierces entendent obtenir la garantie face aux organisations internationales, au sens où « tant le droit d'action judiciaire que le droit de pétition ne constituent pas, à proprement parler, des droits subjectifs, mais précisément des pouvoirs juridiques »³⁰⁶. Le droit de saisir l'organe de contrôle constitue ainsi en lui-même une norme secondaire au service de la garantie de normes primaires. Appréhendée de la sorte, la capacité d'agir des personnes privées tierces se conçoit comme le pouvoir juridique de déclencher une procédure visant à faire valoir le respect par les organisations internationales des normes primaires contenues dans leurs droits internes, de l'application desquelles découlent la garantie des droits des individus. Cette capacité ne permet cependant pas de faire valoir directement ces droits, dans la mesure où leur intégration dans les droits internes des organisations internationales n'équivaut pas à rendre opposables les droits garantis aux individus dans les ordres juridiques nationaux ou dans l'ordre juridique international vis-à-vis des États. C'est sur la conformité du comportement de l'administration de l'organisation internationale à ses propres règles que porte les différends dont se saisissent les organes de contrôle.

200. Dans la pratique des organes de contrôle, la mise en œuvre de ce pouvoir juridique se décompose fondamentalement en deux formes de réclamations de la part des personnes privées requérantes, selon la forme que prend l'accomplissement de la fonction de l'organisation et les actions spécifiquement mises en cause. La première vise à réclamer directement le respect par l'administration de l'organisation internationale des droits des individus qui sont intégrés dans les règles de son droit interne et qui encadrent la manière dont elle accomplit sa fonction (1). La seconde vise à réclamer de l'administration de l'organisation internationale qu'elle remplisse de façon effective les obligations de diligence qui pèsent sur elle et qui visent à garantir le respect des droits des individus par un autre sujet de droit que l'organisation concourant à l'accomplissement de sa fonction (2).

1. La mise en balance de l'efficacité de l'action de l'organisation internationale et de la garantie du respect des droits des individus

201. Les règles dont les personnes privées réclament l'application devant les organes de contrôle des organisations internationales ne sont pas attachées à la protection de leurs droits, mais à l'encadrement du comportement de l'organisation au titre de l'accomplissement de sa

³⁰⁶ D. SPERDUTI, « L'individu et le droit international » *RCADI*, 1956, vol. 90, p. 791.

fonction. La garantie des droits des personnes privées constitue la portée des règles contenues dans le droit interne de l'organisation, mais elle n'en est pas l'objet. Les deux peuvent toutefois se confondre, comme dans le cas de la MINUK avec le contrôle par le Panel consultatif des droits de l'Homme du respect de la Convention européenne des droits de l'Homme et d'un ensemble de traités internationaux protégeant les droits des individus. Toutefois, les règles que ces divers instruments contiennent ne sont pas directement opposables à l'organisation. Ce que les individus opposent à la MINUK dans le cadre du Panel, c'est l'obligation qui lui est faite d'accomplir sa fonction, laquelle inclut « Défendre et promouvoir les droits de l'homme »³⁰⁷. Compte tenu de la mission de la MINUK – restaurer l'autorité publique sur le territoire du Kosovo sur les bases de l'État de droit – et de l'objet de ces règles, celles-ci font plus que simplement encadrer le comportement de la MINUK dans l'accomplissement de sa fonction. Elles sont en un sens la définition même de sa fonction. La même chose peut être dite des principes appliqués par les organes de contrôle mis en place par INTERPOL et le Comité des sanctions.

202. Dans le cas de la Commission de contrôle des fichiers, l'article 2 du Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données énonce que le but du présent règlement est de :

« garantir l'efficacité et la qualité de la coopération internationale entre autorités de police criminelle par le canal d'INTERPOL dans le respect des droits fondamentaux des personnes au sujet desquelles s'exerce cette coopération, conformément à l'article 2 du Statut de l'Organisation et à la Déclaration universelle des droits de l'homme auquel ledit article renvoie »³⁰⁸.

On observe ici comment la garantie des droits des personnes privées tierces est intégrée dans l'accomplissement de la fonction de l'organisation, au sein de laquelle elle est directement mise en balance avec l'efficacité et la qualité des services que l'organisation a à rendre à ses États membres au titre des raisons pour lesquelles ils l'ont créée. Si les États restent les commanditaires principaux de l'action de l'organisation, celle-ci doit composer avec les intérêts des personnes privées qui sont le « sujet » de cette action. Il ne s'agit pas d'un simple rapport d'objet : les personnes privées concernées par les actions menées au titre de la coopération policière internationale sont reconnues comme ayant une voix à faire entendre au niveau de l'équilibre qui définit la signification du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. À cet égard, les droits contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme ne sont pas directement opposables à l'organisation, mais constituent le point de référence à l'aune duquel se mesure l'équilibre que le droit interne de l'Organisation définit comme ce que recouvre l'accomplissement de sa fonction entend atteindre.

203. Pour ce qui est du Comité des sanctions, le lien entre le standard appliqué par le Médiateur dans l'examen des demandes de retrait d'un nom de la Liste et la fonction du Comité est particulièrement direct, dans la mesure où il est explicitement affirmé que l'examen d'une telle requête ne constitue pas un examen de la licéité de l'inscription sur la Liste, mais un examen nouveau conduisant à l'adoption d'une nouvelle décision – confirmant l'inscription sur la Liste ou bien le retrait du nom en question. Comme l'explique le Médiateur, « *the Security Council has, in my opinion, unmistakably signaled that a delisting decision will be a de novo*

³⁰⁷ Conseil de sécurité, *Résolution 1244 (1999)*, adoptée le 10 juin 1999, S/RES/1244 (1999), § 11, j).

³⁰⁸ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données*, approuvé lors de la 88^{ème} session de l'Assemblée générale du 15 au 18 octobre 2019, III/IRPD/GA/2011 (2019), Article 2.

one which looks at the circumstances, as they stand at the time of the delisting request, to determine the appropriateness of a continued listing »³⁰⁹. Dans le cadre de cette nouvelle délibération, le rôle du Médiateur consiste alors à s'assurer de ce que l'ensemble des informations pertinentes soient bien prises en considération par le Comité des sanctions et qu'elles soient analysées à l'aune d'un standard juste et constant³¹⁰. Là encore, le droit mis en œuvre dans le cadre du contrôle de l'action du Comité des sanctions se présente comme l'équilibre entre la poursuite efficace de la finalité du régime de sanctions et la garantie des droits des personnes privées tels qu'ils se dégagent des différents systèmes de droit nationaux et internationaux. Le standard appliqué par le Médiateur reflète ainsi :

*« the express intent of the Security Council with regard to the purpose of the sanctions namely “that the measures ... are preventative in nature and are not reliant upon criminal standards set out under national law”. At the same time, it must be a measure of adequate substance to sustain the serious restrictions imposed on individuals and entities through the application of the sanctions »*³¹¹.

Les explications fournies par le Médiateur rendent ainsi explicite que derrière ce standard se profile l'équilibre entre la volonté des États membres poursuivie à travers l'action de l'organisation internationale qu'ils ont mis en place et ce que les États n'ont pas pu vouloir à ce titre, en ce que cela reviendrait à admettre que l'action de leur organisation se fait en violation de leurs obligations – tant au titre des droits nationaux que du droit international. Si ce qui est en cause devant les organes de contrôle est la définition de ce que signifie le bon accomplissement de la fonction des organisations internationales, entre poursuite efficace de leurs objectifs et respect des droits des personnes privées affectées par leur action, c'est que le contrôle qui est exercé porte en réalité sur la volonté des États membres à travers l'organisation internationale. Ou, plus exactement, sur la manière dont les organes chargés de la mise en œuvre de l'action de l'organisation entendent le rôle qui leur est assigné.

204. Le droit appliqué par l'organe de contrôle constitue dans ce cadre la mesure de cette fonction. C'est certainement avec l'exemple de la Banque mondiale qu'on l'observe le mieux. Par contraste avec les organisations précédemment évoquées, son droit interne montre le cas inverse, où c'est l'efficacité de l'action de l'organisation qui est aujourd'hui mise en avant par rapport à l'intégration de la garantie des droits des personnes privées dans la définition de la fonction de l'organisation, laquelle a fait l'objet de fortes contestations par le passé qui ont conduit – du point de vue de la Banque – à perdre de vue l'objectif de mise en œuvre des projets de développement. Cela tient à ce que ces deux objectifs, à la fois convergents et concurrents, sont étroitement imbriqués dans le cadre de la nature des activités de la Banque. Le propos introductif du Cadre environnemental et social (CES), qui s'applique depuis 2018 aux nouveaux projets financés par la Banque, explique que :

³⁰⁹ Bureau du Médiateur, *Approach and Standard*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté (consulté le 17 mai 2021).

³¹⁰ Ainsi que le détaille le Médiateur : *« the Ombudsman has been assigned an important role to assist the Committee in its determinations on delisting [...] to ensure that the analysis, observations and recommendation of the Ombudsman are provided in a fair and consistent manner from case to case [...]. Further, the Security Council has plainly directed the Ombudsman to analyze all the available information. The absence of restrictions, particularly temporal ones, makes it evident that the assessment should address all the pertinent material, whether relied on in the context of the original decision or not »* (Idem).

³¹¹ Idem.

« The Environmental and Social Standards set out the requirements for Borrowers relating to the identification and assessment of environmental and social risks and impacts associated with projects supported by the Bank through Investment Project Financing. The Bank believes that the application of these standards, by focusing on the identification and management of environmental and social risks, will support Borrowers in their goal to reduce poverty and increase prosperity in a sustainable manner for the benefit of the environment and their citizens »³¹².

La mise en œuvre des standards économiques et sociaux que ce cadre juridique contient est explicitement liée à l'accomplissement des objectifs que la Banque poursuit en finançant des projets de développement. Si l'on prend l'exemple spécifique du standard social et environnemental en matière de santé et de sécurité des populations concernées par un projet, le CES énonce que les objectifs de ce standard sont de :

« To anticipate and avoid adverse impacts on the health and safety of project-affected communities during the project life cycle from both routine and nonroutine circumstances.

To promote quality and safety, and considerations relating to climate change, in the design and construction of infrastructure, including dams.

To avoid or minimize community exposure to project-related traffic and road safety risks, diseases and hazardous materials

To have in place effective measure to address emergency events.

To ensure that the safeguarding of personnel and property is carried out in a manner that avoids or minimizes risks to the project-affected communities »³¹³.

Le respect des règles contenues dans ce standard vise à assurer que l'action de la Banque, à travers le financement du projet mis en œuvre par l'emprunteur, aura un impact positif pour les populations concernées. De manière très concrète, les standards sociaux et environnementaux de la Banque mondiale constituent un guide à suivre pour réussir au mieux à atteindre, au-delà des objectifs du projet en lui-même, une amélioration des conditions de vie de toutes les personnes concernées par sa mise en œuvre. Ils appellent la Banque et l'emprunteur à penser les conséquences de leur action au-delà de sa finalité immédiate, pour la situer dans le cadre de sa finalité ultime, qui inclut également les personnes privées qui peuvent avoir à perdre à titre personnel du fait ce projet et à la protection desquelles il faut veiller, non pas simplement parce que c'est ce qui est juste, mais parce que c'est aussi la finalité que poursuit l'action de mise en œuvre du projet.

205. La responsabilité de la Banque mondiale pour les dommages causés aux personnes privées tierces dans le cadre de son activité de financement de projets n'est pas appréhendée comme une limite extérieure à l'action de l'organisation, qu'elle ne doit pas franchir sous peine de commettre un acte illicite, mais comme une limite constitutive de son action même. La matrice de cette responsabilité vis-à-vis des personnes privées tierces ne doit ainsi pas être recherchée dans une obligation qui viendrait peser sur elles de l'extérieur, mais comme une obligation voulue par les organisations elles-mêmes – et à travers elles leurs États membres – au titre de leur fonction³¹⁴. En ce sens, la mise en œuvre de la responsabilité est *encore*

³¹² Groupe de la Banque mondiale, *Environmental and Social Framework*, publié le 1^{er} octobre 2018, p. ix.

³¹³ *Ibid.*, p. 45.

³¹⁴ Comme l'explique Marjorie Beulay, « les droits de l'Homme devraient être appliqués aux organisations internationales car l'action qu'elles exercent implique cet encadrement à défaut duquel le système juridique dont elles participent serait menacé et leurs actions précarisées » (M. BEULAY, *L'applicabilité des droits de l'Homme*

l'accomplissement de la fonction de l'organisation. Les organisations internationales ne sont en effet pas structurées comme les États, ni ne s'insèrent de la même manière qu'eux au sein du système juridique international, en ce qu'elles ne constituent pas des sujets originaires de l'ordre juridique international, mais sont des sujets dérivés de la volonté des États. C'est là qu'il devient important de différencier la responsabilité des organisations internationales selon qu'elle se déploie dans leurs ordres juridiques internes ou dans l'ordre juridique international – ou à défaut de celui-ci dans les ordres juridiques nationaux. Dans les premiers, la responsabilité des organisations est la résultante de la volonté des États : elle découle de ce que ceux-ci leur ont confié des fonctions et que, si elles n'agissent pas dans le sens de les remplir, elles se retrouvent en contrariété avec la volonté qui les a instituées. Dans l'ordre juridique international général au contraire, la responsabilité des organisations internationales découle de leur existence même : parce qu'elles sont des sujets, elles portent la responsabilité de leurs obligations. Peu importe que les États l'aient voulu ou non, dans la mesure où cela ne relève pas de leur ressort³¹⁵. Reste alors à identifier les obligations qui leurs sont imputables. C'est là qu'intervient la volonté des États, qui acceptent ou non de lier une organisation dont ils sont membres par une norme internationale, à travers l'expression de leur volonté au sein des organes de l'organisation.

206. Au-delà, ce qui diffère fondamentalement entre ces deux responsabilités est ce qu'elles recherchent. La première vise le respect de la fonction de l'organisation, plaçant celle-ci avant toute chose face à elle-même. La seconde vise quant à elle le respect des obligations dues par les organisations internationales aux autres sujets de droit, ce qui peut recouper la conformité de l'organisation à sa fonction mais pas nécessairement. Dans le cas de l'affaire du Choléra en Haïti par exemple, l'éventualité de l'engagement de la responsabilité des Nations Unies ne mettait nullement en cause la fonction de l'opération de maintien de la paix dans le cadre de laquelle le contingent népalais était déployé. On voit bien en quoi cela diffère du scandale des projets sur la rivière Narmada, qui soulevaient pour leur part la question de la contrariété de l'action de la Banque avec l'objectifs global de l'aide au développement. Il apparaît donc que la responsabilité interne des organisations internationales envers les personnes privées tierces, qui est celle que mettent en œuvre les organes de contrôle, revêt une finalité spécifique qui ne saurait se confondre absolument – même si elles peuvent parfaitement se recouper – avec leur responsabilité au sein de l'ordre juridique international général. Appréhendé de la sorte, le contrôle par les organes ouverts aux personnes privées tierces conduit à placer les organisations internationales au moins autant face à elles-mêmes que face aux requérants alléguant une violation de leurs droits. Il est même possible de penser que les organes de contrôle tentent d'opérer une forme de synthèse de ces deux perspectives.

aux organisations internationales, thèse de Doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, soutenue le 9 décembre 2015, p. 23, § 3).

³¹⁵ C'est l'un des sens que l'on peut donner au *dictum* de la Cour permanente de Justice internationale que, « c'est un principe de droit international, voire une conception générale du droit, que toute violation d'un engagement comporte l'obligation de réparer ».

2. La participation des individus à la détermination du sens de la fonction de l'organisation internationale

207. Les critiques qui ont pu être formulées à l'égard des organes de contrôle reposent sur le constat des limites de leur activité du point de vue de la sauvegarde des droits des personnes privées face aux organisations internationales, du fait tant de l'ambiguïté de la valeur normative des droits des individus opposés aux organisations devant les organes de contrôle, que de l'absence de caractère contraignant des déterminations qu'ils rendent sur la base de ces droits. L'idée que les requérants ne feraient que défendre leurs droits devant les organes de contrôle ne nous apparaît cependant pas être la seule façon d'appréhender le sens de l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces. Ce n'est d'ailleurs le point de vue des individus que dans une certaine mesure. Ceux-ci voient avant tout le dommage que l'organisation leur inflige. Comme le relève Daniel Bradlow à propos du Panel d'inspection de la Banque mondiale, « *[f]rom the Requesters' point of view, they do not really care whether the Bank is complying with its policies and procedures. They want their problem solved. [...] If the issues are solved by better compliance, great, but if not, solve our problem anyhow* »³¹⁶. Cet état d'esprit est au reste partagé par les organisations internationales elles-mêmes. Au cours de l'enquête menée pour préparer la révision du statut du Panel d'inspection, un consultant employé par l'organe de contrôle a ainsi expliqué que, de son point de vue :

« *investigations start from a highly legalistic and adversarial stance. The procedures thus tend to polarize Requesters and Bank Staff into "us" and "them" groupings. This is not conducive to producing goodwill and finding pragmatic ways of addressing Requesters problems. This approach also polarizes Bank Staff and the Inspection Panel into "us" and "them" »*³¹⁷.

La même perspective se retrouve au sein de la direction de l'administration de la Banque chargée de superviser la mise en œuvre du financement des projets :

« *The respondent hoped there would be interviews of the Panel staff and members about how they see their own role. S/he said that some Panel staff seemed to see their role as "protecting the poor against the Bank" and it comes across in a prosecutorial and adversarial approach that is often too legalistic. This approach creates a court-like atmosphere which could be changed in an intangible way. It would not change the vision of the Panel, but the engagement of the Panel with Management, where the goal is to rectify the harm that has been done. This is the ultimate objective. It doesn't matter which Operating Procedure/Operations Policy it was »*³¹⁸.

On voit ici comment le focus sur la protection des droits des personnes privées face aux organisations internationales peut amener à passer à côté de ce que les organes de contrôle sont en eux-mêmes. La pertinence de la critique des organes de contrôle n'est ici pas remise en cause, en ce qu'il ne s'agit plus de se demander dans quelle mesure les droits des individus sont garantis, mais de se demander ce qui est visé à travers la saisine des organes de contrôle dans

³¹⁶ Cité in Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 26.

³¹⁷ Panel d'inspection, « Comments from Former Panel Experts/Consultants », *Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011, p. 5.

³¹⁸ Panel d'inspection, « Comments from Senior Bank Management », *Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011, p. 12.

la perspective qui leur est propre. Cette ligne de questionnement nous amène à considérer différemment le positionnement des personnes privées requérantes au regard de la finalité de leur pouvoir juridique de contester l'action des organisations.

208. C'est dans une perspective instrumentale que l'on se situe alors, qui ne considère plus les requérants en opposition aux organisations internationales dans le cadre d'un différend porté devant les organes de contrôle, mais plutôt comme des « amis » de l'organisation internationale – à l'image des *amicii curiae* – dans la poursuite d'une même finalité, qui serait l'accomplissement effectif de ce pour quoi les organisations ont été mises en place. Appréhendée sous cet angle, la capacité des personnes privées tierces de saisir les organes de contrôle des organisations internationales leur permet de concourir à l'affirmation du principe de légalité au sein de son ordre juridique interne, à la fois dans leur propre intérêt et dans celui de l'organisation internationale dont ils mettent en cause l'action de son administration. Les recours devant les organes de contrôle associent les requérants à la recherche du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. Il ne faut en effet pas perdre de vue que la saisine des organes de contrôle par des personnes privées découle de la volonté de l'organe de direction et de contrôle de l'organisation internationale. À ce titre, ce dernier n'est pas placé en opposition aux personnes privées requérantes dans le cadre du contrôle. C'est l'administration qu'il commande qui occupe cette position. Il ne se retrouve pas non plus exactement dans le même « camp » que les requérants : il vient se placer au-dessus des parties. C'est que la finalité de la saisine des organes de contrôle n'est pas de faire prévaloir les intérêts des uns ou les intérêts des autres, mais d'assurer la prévalence de la fonction de l'organisation internationale, qui est dans l'intérêt de tous. Dans ce schéma, le rôle des personnes privées requérantes est de venir alerter l'organisation sur une possible déviation de sa fonction, constatée à partir des effets négatifs que son action a sur eux. On retrouve là une logique assez similaire à celle que décrivait Hauriou à propos du recours pour excès de pouvoir en droit administratif français :

« Le recours pour excès de pouvoir est un moyen de nullité objectif organisé dans un but de bonne administration [...] Si l'on confie son maniement à des intéressés, c'est pour transformer ceux-ci en des surveillants de l'administration. Dans l'instance engagée, ils ne sont pas des parties en cause, défendant leurs droits : leur situation se rapproche de celle d'un ministère public poursuivant la répression d'une infraction »³¹⁹.

Ce n'est bien évidemment pas la perspective des personnes privées requérantes, qui se préoccupent elles avant toute chose de la défense de leurs conditions matérielles d'existence négativement affectées par le comportement de l'organisation internationale. Leur action de saisir les organes de contrôle ne se veut pas altruiste. Il nous semble toutefois que c'est dans cette perspective que les organisations appréhendent l'attribution aux personnes privées tierces de la capacité de saisir les organes de contrôle. Non pas que l'une et l'autre soient mutuellement exclusives au demeurant. Au contraire, elles s'emboîtent.

209. Appréhendée sous cet angle, la sauvegarde des droits des personnes privées revêt une dimension fonctionnelle, en étant mise au service d'une finalité qui l'englobe et qui est celle que les organisations internationales ont en vu avec la mise en place de leurs organes de contrôle. On peut alors se demander ce que font valoir les personnes privées tierces à travers la défense de leurs intérêts que le droit interne de l'organisation reconnaît et protège, vu dans la perspective de l'organe de direction et de contrôle auquel les déterminations des organes de

³¹⁹ M. HAURIOU, « Note sous CE 8 décembre 1899, Ville d'Avignon », *Sirey*, 1900, n° 3, p. 73.

contrôle sont adressées. Il nous semble que ce dont il s'agit, c'est de la mise en œuvre d'un droit des personnes privées tierces concernées par la fonction de l'organisation internationale de réclamer que celle-ci accomplisse de manière effective sa fonction. Ce que Rainer Forst a appelé « *the right to justification* »³²⁰. C'est ce que révèle le propos tenu par l'un des Directeurs de la Banque mondiale : « *Our experiences with the Inspection Panel are teaching us that we have to be increasingly careful in setting policy that we are able to implement in practice* »³²¹. On peut le lire comme l'aveu de ce que la Banque entend limiter ses engagements en faveur des personnes privées tierces. Mais si cela est rendu nécessaire aux yeux de l'organisation, c'est qu'elle reconnaît que, lorsqu'elle s'engage à travers son droit interne à mettre en œuvre sa fonction d'une certaine manière, les personnes privées tierces ont un droit à exiger qu'elle accomplisse effectivement sa fonction dans le respect des prescriptions qui encadrent son action. Comme l'analyse Gaëlle Dusepulchre :

« Lorsque le panel d'inspection fut institué pour remédier à la défaillance [du personnel de l'organisation] à appliquer effectivement ou correctement les directives opérationnelles, la Banque mondiale réaffirmait la pertinence de ses directives, et augmentait la contrainte qu'elles exerçaient sur le personnel chargé de les mettre en œuvre. Reste que la création d'un organe de contrôle habilité à se prononcer sur le caractère obligatoire des standards et à les interpréter, était susceptible de modifier considérablement la portée des engagements de la Banque. En effet, lorsque la Banque mondiale institua le panel d'inspection et lui confia la mission de veiller au respect des directives sans avoir préalablement précisé les dispositions qu'elle tenait pour applicables en toutes circonstances et sans les avoir distinguées de celles qui souffraient des exceptions, elle offrait au panel de trancher les débats persistants quant au caractère contraignant de certaines dispositions »³²².

En creux, la signification de la création du Panel d'inspection apparaît ainsi comme étant celle de ne plus faire dépendre la détermination du sens de la fonction de l'organisation au regard des dispositions de son droit interne qui encadre son action comme dépendant exclusivement du point de vue de l'administration de la Banque mondiale et de son organe de direction et de contrôle, mais comme dépendant également de la perspective des personnes privées concernées par son action quant à l'adéquation entre les résultats produits et les prescriptions du droit interne qui encadrent cette action. Sur le plan de l'intérêt défendu, ce droit se situe à l'intersection de l'intérêt des individus et de l'intérêt de l'organisation internationale. Il est reconnu par l'organisation internationale afin de permettre aux personnes privées concernées par sa fonction de participer à son fonctionnement, dans une dimension de contrôle du maniement de ses pouvoirs. En ce sens, c'est un droit que l'on pourrait qualifier de politique, dans la mesure où il consiste fondamentalement en un *droit de cité* des personnes privées au sein des organisations internationales. Concrètement, cela se traduit par la participation des personnes privées tierces, à travers les organes de contrôle, à la détermination de ce que

³²⁰ Voir M. FROST, « Legitimacy and International Organizations: The Changing Ethical Context », in D. ZAUM (ed.), *Legitimizing International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 26-40.

³²¹ Propos rapportés dans J.A. FOX, L.D. BROWN, « Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies », in J.A. FOX, L.D. BROWN (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, The MIT Press, Cambridge (Mass.), 2000, 2nd éd., p. 531.

³²² G. DUSEPULCHRE, « L'activité du Panel d'inspection a-t-elle conduit la Banque mondiale à modifier ses standards opérationnels ? La réforme de la directive relative à la protection des populations autochtones pour cas d'étude », *Revue Belge de Droit International*, 2010, vol. 43/2, pp. 436-337.

recouvre pour l'organisation internationale accomplir de façon effective sa fonction, en ajoutant à la perspective de l'administration de l'organisation chargée de la mise en œuvre de la fonction une autre perspective : celle des individus qui sont matériellement concernés.

B/ La recherche du consentement des individus au maniement du pouvoir par les organisations internationales

210. À travers la mise en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, les organisations internationales entendent se relégitimer, à la fois aux yeux de leurs États membres et à ceux de leurs populations. Dans ce cadre, la garantie de la protection des droits des individus directement concernés par l'action des organisations constitue un puissant facteur de légitimation. Les organes de contrôle ne répondent toutefois que partiellement à la perspective de la garantie des droits des personnes privées requérantes, étant essentiellement tournés vers la recherche du bon accomplissement de la fonction des organisations. En elle-même, la perspective fonctionnaliste dans laquelle ils s'inscrivent n'est pas étrangère à la logique des droits de l'Homme, dans la mesure où cette dernière a toujours pris en considération la nécessité de restreindre les droits des individus au bénéfice de la société dans son ensemble. Là où la logique du contrôle exercé par ces organes s'en écarte, c'est en ce qu'il ne considère pas la garantie des droits des individus pour elle-même, mais uniquement en tant qu'elle s'intègre dans la fonction des organisations internationales. En effet, la logique des droits de l'Homme consiste à intégrer la protection des droits dans l'exercice du pouvoir par les gouvernants. À ce titre, elle constitue une finalité supérieure au pouvoir, qui le limite. Par contraste, la logique fonctionnaliste subordonne la protection des droits des individus à la recherche du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. Ce que les droits encadrent, ce n'est donc pas tant le pouvoir que la réalisation des fins de ce pouvoir, afin d'assurer leur adéquation.

211. La protection des droits des individus n'est ainsi pas la finalité des organes de contrôle du point de vue des organisations internationales qui les ont mis en place. Bien plutôt, elle constitue un moyen pour atteindre la finalité que les organisations assignent à ces organes, laquelle est la justification de leur autorité au regard de ceux à qui elles doivent répondre de leur maniement du pouvoir. Appréhendée de la sorte, l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces s'analyse comme la recherche du consentement des populations et des individus concernés au maniement du pouvoir par les organisations internationales. Cette évolution constitue la conséquence d'une refondation partielle des fondements de l'autorité des organisations internationales, elle-même entraînée par la crise de légitimité que les organisations traversent (1). La portée du consentement recherché vise à la validation par les personnes privées tierces de ce que l'organisation internationale agit bien dans le sens du bon accomplissement de sa fonction (2).

1. Une refondation partielle des fondements de l'autorité conférée aux organisations internationales

212. Formellement, les organisations internationales n'ont que faire du consentement des personnes privées tierces dans le cadre de l'accomplissement de leur fonction. En tant que sujets de droit international dérivés de la volonté des États, les organisations ont uniquement besoin du seul consentement de leurs membres pour exister et fonctionner, qu'il s'agisse d'un consentement unanime ou majoritaire – en fonction de l'objet du consentement et des règles de l'organisation relatives à la représentation des États au sein de ses organes. Sur un plan purement formel, c'est toujours la situation du droit international : seuls les États – ou une organisation internationale agissant en leur nom, comme par exemple l'Union européenne – consentent au maniement du pouvoir par les organisations internationales. Matériellement parlant en revanche, la crise de légitimité traversée par un grand nombre d'organisations internationales révèle que l'adhésion d'autres acteurs de l'espace public international que les États ou les autres organisations est de plus en plus nécessaire à l'efficacité et la pérennité de leur action. Ce phénomène dépasse largement les frontières de notre sujet et prend des formes multiples, qu'il s'agisse des raisons pour lesquelles cette adhésion est recherchée – participation active à la réalisation des fins de l'organisation, adhésion aux règles édictées par une organisation pour la régulation d'un champ d'activité... – ou de ceux dont l'adhésion est recherchée – individus, populations, organisations non gouvernementales, entreprises... S'agissant des organes de contrôle, la recherche du consentement dans lequel ils s'inscrivent se déploie en miroir du consentement des individus à l'exercice du pouvoir au sein du système étatique, dans la mesure où la relation de pouvoir entre les organisations et les personnes privées concernées se fait le miroir de celle entre l'État ses sujets.

213. Comme le relèvent Monica Heupel et Michael Zürn, différents schémas de légitimation peuvent être distingués qui sont susceptibles de justifier l'action des organisations internationales au nom de leur fonction, lorsque la simple référence à son bien-fondé ne suffit plus :

« The public interest claim needs to be supplemented with a reference to sources and procedures by means of which the public authority can give the appearance of serving the common good and avoiding double standards. [...] Technocratic, or output legitimation, which assumes that good policy results are based on non-prejudiced expertise [...] the republican, or democratic, legitimation pattern, which is based on the equal opportunity for participation in IO decision-making of all those affected by regulation [...] [the liberal pattern of legitimation] is based on legal accountability, the protection of basic rights and the promotion of legal equality »³²³.

Ces auteurs relèvent que l'application aux organisations internationales des deux premiers schémas de légitimation, technocratique et républicain, se heurtent à des difficultés inhérentes à la structure de l'ordre juridique international – l'insuffisance de l'expertise technique face à une remise en cause politique de l'action des organisations et l'asymétrie de la qualité de sujet de droit international des individus –, là où le schéma libéral évite ces failles en se reposant sur la force de légitimation qui s'attache au respect des principes d'État de droit et d'autonomie de l'individu³²⁴. De fait, ce modèle essentiellement procédural permet de rendre compte tout à la fois des limitations des organes de contrôle sur le plan de la garantie des droits des individus et

³²³ M. ZÜRN, M. HEUPEL, « Human Rights Protection in International Organizations: An Introduction », in M. ZÜRN, M. HEUPEL (eds.), *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 16.

³²⁴ *Idem*.

de la valeur réelle que représentent leurs déterminations au regard de la mise en cause de la responsabilité des organisations internationales.

214. En acceptant la validité de ce modèle pour décrire le processus de légitimation des organisations internationales à travers les organes de contrôle, on peut se demander à quel schéma il est susceptible de correspondre, appréhendé dans la perspective fonctionnaliste de garantie du bon accomplissement de la fonction de l'organisation et non plus dans la perspective de la garantie des droits des individus. Pour y répondre, il faut se demander ce à quoi répond le schéma de légitimation incarné par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces dans la perspective fonctionnaliste. Il ne part pas d'un présupposé libéral de la nécessité d'encadrer le pouvoir des organisations internationales, mais plutôt de l'insuffisance du volontarisme pour justifier l'autorité exercée par les organisations. Si le pouvoir des organisations internationales trouve son origine dans la volonté des États, à travers l'acte instituant l'organisation – qui est nécessairement une décision émanant des États –, cette volonté seule ne suffit plus. La volonté distincte des organisations internationales, qui est celle concernée par la limitation du pouvoir des organisations, ne peut pas se justifier sur la seule base de la volonté des États sans se minorer elle-même. Si elle s'affirme réellement comme étant distincte, alors elle sera nécessairement poussée à rechercher le consentement des sujets de droit qui sont directement concernés par son action, États tout autant que personnes privées tierces. L'enchaînement qui se dessine est le suivant. Le besoin de tenir les organisations internationales responsables du bon accomplissement de leur fonction entraîne l'approfondissement de leur autonomie – en ce qu'être responsable pour soi-même peut être vu comme l'essence même de l'autonomie. À son tour, cela entraîne la nécessité de rechercher la justification du pouvoir de l'organisation en-dehors de la volonté des États membres, ce qui conduit à vouloir limiter ce pouvoir pour garantir à la fois qu'il soit mis au service de la fonction de l'organisation et qu'il ne déborde pas hors de ce qui est nécessaire à cette fonction. La question centrale ne ressort ainsi pas comme étant exclusivement celle de la limitation du pouvoir, mais comme touchant également au fondement de ce pouvoir. C'est de ce fondement que découle alors la limitation du pouvoir. Au passage, cela manifeste de l'ancrage du contrôle des organisations internationales dans une conception du droit institutionnel international mêlant volontarisme et objectivisme.

215. On peut y voir en germe le dépassement du fonctionnalisme, dans la mesure où cette recherche d'un élargissement de la base du consentement donné à l'exercice du pouvoir par les organisations internationales peut amener à sortir du schéma du contrôle de l'agent par son principal collectif constitué par les États membres. Pour autant, il ne nous semble pas que cela représente réellement un dépassement du cadre fonctionnaliste du contrôle des organisations internationales, dans la mesure où le consentement à l'exercice du pouvoir des organisations qui est recherché de la part des personnes privées tierces n'est pas de la même nature que celui des États qui fonde le pouvoir des organisations. Là où le consentement des États joue un rôle d'organisation du système juridique international et des systèmes juridiques internes des organisations internationales, le consentement des individus joue un rôle constitutionnel, au sens où il est présenté comme le fondement qui légitime l'exercice du pouvoir des organisations sans être impliqué dans sa mise en œuvre. Au reste, une telle analyse est parfaitement en ligne avec la place du consentement dans la théorie consensualiste de la justification de l'autorité. Comme l'explique Leslie Green :

« Consent theorists, however, have not generally proposed the principle as a solution to “practical co-ordination problems.” Unanimous consent would be a very bad decision rule: the transaction costs would be enormous and hold-outs could block many desirable policies. Consent is more commonly proposed as a part of the constitution rule that sets up the political community in the first place »³²⁵.

À cette lumière, il paraît plus juste de présenter le consentement recherché des personnes privées tierces comme venant se rajouter au consentement donné des États membres à l'exercice du pouvoir par les organisations internationales.

2. La recherche de l'adhésion des individus à l'accomplissement de la fonction des organisations internationales

216. Le consentement des États à l'exercice du pouvoir par les organisations internationales est donné tant *a priori*, à travers l'acte constitutif de l'organisation, qu'*a posteriori*, à travers la participation des États au fonctionnement de l'organisation au sein des organes de direction et de contrôle où ils sont représentés. Par contraste, l'expression de la volonté des personnes privées tierces en lien avec la justification de l'action des organisations internationales ne s'exprime qu'*a posteriori*, par le biais de la contestation de l'action des organisations internationales. De ce point de vue, c'est l'adhésion des personnes privées tierces à la fonction des organisations internationales qui est recherchée. En fait de consentement, celui-ci a déjà été donné par les personnes privées à travers la volonté de l'État – dans le cadre des procédures internes de délégation du pouvoir des individus à leur gouvernement – et il n'appartient pas à des individus de pouvoir le contester sur le plan juridique. À travers les organes de contrôle, les organisations reconnaissent en revanche que c'est parfaitement leur place que de le contester sur le plan politique et c'est précisément de là que vient le besoin de rechercher l'adhésion des personnes privées à l'action des organisations. Comme l'explique Joseph H.H. Weiler :

« classical consent was based on a conflation of government with State. That conflation is no longer tenable. As noted, the breakdown in terms of subject matter between what is “internal” and what is “international” means that most international normativity is as contested socially as domestic normativity »³²⁶.

In fine, l'objectif des organisations internationales à travers les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces apparaît comme celui d'obtenir la validation du consentement de l'État à l'exercice du pouvoir de l'organisation dont il est membre par ceux qu'il sert : sa population. On ne saurait en effet opposer au sein du système juridique international le consentement des États et le consentement des individus, dans la mesure où le premier est normateur là où le second procède uniquement de la légitimation des normes. En revanche, ils se complètent.

217. La pratique des organes de contrôle des institutions financières internationales fournit le meilleur exemple de la nécessité pour les organisations d'emporter l'adhésion des individus pour assurer le bon accomplissement de leur fonction. Comme l'a relevé le Panel d'inspection

³²⁵ L. GREEN, « Legal Obligation and Authority », *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2003.

³²⁶ J.H.H. WEILER, « The Geology of International Law – Governance, Democracy and Legitimacy », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004, vol. 64, p. 558.

de la Banque mondiale dans l'affaire *Teresina Enhancing Municipal Governance and Quality of Life Project Additional Financing* :

« The resettlement created fear, frustration, alienation from the Project, and ultimately anger, resulting in some of the [project affected peoples] seeking support from external parties who have attempted to mediate. Management sees this as predominantly a communications problem. The Panel observes there are reasons for this anger and frustration and Management has failed to address some of the root causes of these sentiments and reactions. The breakdown in trust between the parties is deepseated and cannot be fixed solely through better communication »³²⁷.

Le Panel de la Banque mondiale relève ici que l'attitude de l'administration de l'organisation a créé une situation de rupture de confiance entraînant un rejet de son action. Il souligne en filigrane que les règles encadrant la mise en œuvre des projets par la Banque ont pour finalité de faire que les populations concernées les acceptent, en assurant que bien qu'ils viennent bouleverser leur existence, cela ne se fasse pas à leur détriment.

218. Par contraste, la pratique d'autres organes de contrôle révèle les problèmes liés au manque d'implication des individus dans l'accomplissement de la fonction de l'organisation. Dans l'affaire relative aux camps de réfugiés installés sur des terrains contaminés au plomb, le Panel de la MINUK a ainsi relevé que :

« the SRSG argues that UNMIK and UN agencies “took key policy decisions and diligently implemented prudent relocation strategies and reconstruction of Roma Mahala in order to alleviate the plight of RAE communities. Regrettably, relocation was impeded by the difficulty in identifying a locale that was secure and free from inter-ethnic clashes away from northern Mitrovicë/Mitrovica that was lead free and acceptable to all stakeholders, and by the general and persistent opposition of the affected population to all interim measures ” »³²⁸.

Sa critique de la position de la MINUK peut se lire précisément comme un reproche fait au défaut d'intégration des réfugiés parmi les intérêts représentés au sein des différentes parties-prenantes concernées dans le cadre de la résolution du problème :

« the Panel finds tainted by racial prejudice, and certainly not objective and reasonable justification the argument – contradicted by scientific evidence – that the health crisis in the camps was generated by the “unhealthy” life-style of the RAE IDPs or the argument that UNMIK could not move the RAE IDPs to an alternative, safe, location that was “acceptable” to all local stakeholders. The Panel finds that such political considerations and discriminatory attitudes of local stakeholders should not in a democratic and pluralistic society take priority over the life, health and well-being of those in a vulnerable situation »³²⁹.

L'opposition des réfugiés aux mesures proposées par la MINUK peut se lire comme la résultante de l'absence de recherche par l'organisation d'un consentement aux mesures prises pour accomplir sa fonction. Là où la MINUK leur en fait le reproche, le Panel lui rappelle que sa responsabilité implique de rechercher l'adhésion des individus aux mesures qui les concernent.

³²⁷ Panel d'inspection, *Brasil : Teresina Enhancing Municipal Governance and Quality of Life Project Additional Financing*, rapport d'inspection, 22 juillet 2020, affaire n° 140, req. n° 19/10, p. 88, § 406.

³²⁸ Panel consultatif des droits de l'Homme, *N.M. et al.*, opinion, rendue le 26 février 2016, aff. n° 26/08, § 162.

³²⁹ *Ibid.*, § 302.

219. Concrètement, cela se traduit dans le discours des organisations internationales par la désignation des personnes privées tierces concernées par l’accomplissement de leurs fonctions de « *stakeholders* ». À travers l’emploi de ce terme, on observe comment les individus sont intégrés à des degrés différents dans le système juridique interne des organisations internationales : de « parties-prenantes » de la fonction de l’organisation à simples destinataires de cette fonction – ce qui exclut alors la désignation de « *stakeholders* » les concernant. Dans le cas du Comité des sanctions, les personnes privées tierces sont logiquement exclues de la mise en œuvre de la fonction, qui n’implique que les États membres en tant que parties prenantes, ce que relève le Médiateur :

« The rules of multilateral diplomacy are not primarily focused on the exchange of reasons and arguments in a rational discourse under rule of law, as it is obviously the case for judicial proceedings. It happens quite often that Member States communicate their position on a petition to the Ombudsperson without mentioning any reasons for it. In Committee meetings, where the Ombudsperson presents his comprehensive reports orally, pre-prepared statements are read by representatives of Member States. It is apparent that representatives present in the Committee meetings do not normally have the power to answer questions or respond to statements of the Ombudsperson beyond their explicit instructions. These examples demonstrate the difficulties for the Ombudsperson to engage the stakeholders in a quasi-judicial form of a rational discourse regarding the specific challenges of every single case and the issues of the function and the procedure in general »³³⁰.

De la même manière, les personnes privées requérantes devant le Panel de la MINUK constituent les personnes affectées par l’action – ou l’inaction – de l’organisation et des multiples parties-prenantes dont la mobilisation est nécessaire à la résolution des problèmes soulevés par les requérants. À l’opposé du spectre, l’emploi du terme de « *stakeholders* » dans le discours des institutions financières internationales révèle l’approche spécifique au droit international du développement en matière de participation des individus à la mise en œuvre des projets censés favoriser leurs conditions d’existence.

II – L’exclusion des individus de l’exercice du pouvoir au sein des organisations internationales

220. Si les personnes privées tierces acquièrent à travers les organes de contrôle un statut en tant que sujets de l’ordre juridique interne des organisations internationales, lequel leur octroie le pouvoir de participer au contrôle du respect de la légalité interne de l’action des organisations, ils demeurent des sujets à compétence limitée face aux États. Au sein de l’espace institutionnel, ces derniers demeurent les maîtres des organisations internationales, ce qui se traduit par les limites placées à ce que peuvent les organes de contrôle et, par conséquent les personnes privées à travers eux. Ainsi, les organes de contrôle ne permettent pas aux personnes privées tierces de s’interposer dans la relation entre l’organisation internationales et ses États membres (A). Ils ne

³³⁰ D. KIPFER FASCIATI (MÉDIATEUR), « Remarks by the Ombudsperson », *High-level Panel Discussion on the occasion of the 10th Anniversary of the Office of the Ombudsperson, Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions*, New York, 17 décembre 2019, pp. 6-7.

permettent pas non plus aux organisations internationales de s'interposer dans la relation entre leurs États membres et les personnes privées sous leur juridiction (B).

A/ L'absence de participation directe des individus au fonctionnement des organisations internationales

221. À travers les organes de contrôle, les personnes privées tierces ne participent pas à l'exercice du pouvoir au sein des organisations internationales. En effet, si le contrôle mené à leur initiative concourt à la détermination du sens de la fonction de l'organisation et s'il peut conduire à l'établissement de normes de conduite à travers le retour d'expérience sur les situations ayant fait l'objet d'un contrôle – « *institutional learning* » –, cela n'équivaut pas à la participation des personnes privées tierces, même indirectement, au pouvoir normatif interne de l'organisation internationale à travers les organes de contrôle (I). Au sein du système juridique interne de l'organisation internationale, la hiérarchie des sujets demeure ainsi inchangée, l'ouverture du contrôle du bon accomplissement de la fonction des organisations à des tiers ne venant pas remettre en cause la suprématie des États membres au sein de l'espace institutionnel international (2).

1. L'absence de participation des individus à l'exercice du pouvoir normatif à travers les organes de contrôle

222. Il est à présent assez largement admis que la combinaison de la compétence d'être titulaire de droits et d'obligations et de la compétence pour les faire valoir suffit pour reconnaître à une personne la possession de la qualité de sujet de droit au sein du système juridique international. Logiquement, cela conduit à admettre l'existence d'une hiérarchie des sujets de droit international, entre ceux à compétence pleine et entière – les États – qui possèdent par essence l'entière des compétences, ceux à compétence spéciale – les organisations internationales – qui possèdent toutes les compétences qui leur sont nécessaires à l'accomplissement de leur fonction en vertu de la volonté des États, et ceux à compétence limitée – les personnes privées. Quel que soit l'apport des organes de contrôle sur le plan de la participation des individus au fonctionnement des organisations internationales, compte tenu des limites placées à ce que peuvent ces organes dans le cadre du rôle qui leur a été confié, il est sans ambiguïté que les personnes privées demeurent dépourvues de la moindre compétence normative à l'égard des organisations internationales. Il ne saurait s'agir de simplement relever que les individus ne participent pas à l'élaboration des normes formelles susceptibles de s'appliquer aux organisations internationales. C'est plutôt d'une compétence normative matérielle qu'il est question ici, dans la mesure où le comportement des organes de l'organisation peut manifester la reconnaissance par l'organisation de ce que telle pratique constitue du droit. À cet égard, les limites placées aux organes de contrôle assurent que les individus requérants ne puissent pas, à travers eux, être à l'initiative de l'affirmation d'une norme coutumière liant l'organisation. Pour qu'une telle norme puisse éventuellement se

développer à partir de la pratique des organes de contrôle, les États membres de l'organisation doivent nécessairement l'avoir sanctionnée.

223. On observe ainsi que la mise en œuvre des déterminations des organes de contrôle demeure la compétence de l'organe de direction et de contrôle de l'organisation. Cela signifie que, formellement parlant, les organes de contrôle seuls ne déterminent pas l'étendue des obligations des organisations internationales. L'exercice du pouvoir de fixer le droit applicable à l'organisation en fonction des circonstances du différend reste entre les mains de l'organe représentant la volonté collective des États membres, auquel l'organe de contrôle réfère ses déterminations. Le meilleur exemple est certainement celui de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL. Celle-ci est composée de deux Chambres : la Chambre de contrôle et de conseil, et la Chambre des requêtes³³¹. La première est compétente pour :

- « a) Veiller à ce que le traitement de données à caractère personnel par l'Organisation soit conforme à la réglementation d'INTERPOL ;
- b) Conseiller l'Organisation concernant tout projet, toute opération, toute réglementation ou toute autre question impliquant un traitement de données à caractère personnel dans le Système d'information d'INTERPOL »³³².

La seconde est compétente pour :

- « c) Examiner les demandes d'accès à des données, et/ou de rectification ou d'effacement de données traitées dans le Système d'information d'INTERPOL, et se prononcer sur ces demandes »³³³.

Dans le cadre de leur différend avec l'organisation sur le traitement de leurs données personnelles, les personnes privées ne saisissent donc que la Chambre des requêtes, qui est celle compétente pour les traiter. Or, celle-ci exerce exclusivement un pouvoir que l'on pourrait qualifier de judiciaire, au sens du pouvoir de se prononcer sur un différend en qualité de tiers indépendant et impartial³³⁴. La compétence normative liée à l'exercice du contrôle de l'Organisation ressort pour sa part de la compétence de la Chambre de contrôle et de conseil, et elle n'exerce sa compétence que de sa propre initiative ou à la demande du Secrétariat général de l'organisation :

- « Conformément à l'article 3 du présent Statut, la Chambre de contrôle et de conseil de la Commission a le pouvoir :
 1. Dans le cadre de sa mission de contrôle, de procéder aux vérifications nécessaires pour s'assurer que le traitement de données à caractère personnel par l'Organisation est conforme à la réglementation d'INTERPOL, de prendre des décisions liant l'Organisation sur les mesures requises pour remédier au non-respect de la réglementation de l'Organisation, et de formuler des recommandations sur la manière d'améliorer le traitement de données à caractère personnel par celle-ci ;
 2. Dans le cadre de sa fonction consultative, de rendre des avis sur toutes les questions mentionnées dans le Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données, ainsi que sur toute autre question impliquant un traitement de données à caractère personnel, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Secrétariat général »³³⁵.

³³¹ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé lors de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.IE/RCIA/GA/2016, Article 6.

³³² *Ibid.*, Article 3, § 1, al. a et b.

³³³ *Ibid.*, Article 3, § 1, al. c.

³³⁴ *Ibid.*, Article 28, § 1.

³³⁵ *Ibid.*, Article 26, §§ 1-2.

Les personnes privées sont donc exclues du processus normatif en lien avec l'organe de contrôle d'INTERPOL. Au reste, le statut de la Commission de contrôle des fichiers prévoit également que :

« Si le Secrétariat général est en désaccord avec des avis ou recommandations émis par la Chambre de contrôle et de conseil, il en informe la Commission dans les meilleurs délais, en exposant les motifs de son désaccord. Dans un tel cas, la Commission peut informer le Comité exécutif du désaccord, de façon à ce que ce dernier prenne toute mesure appropriée »³³⁶.

Ultimement, ce sont donc les États membres, représentés au sein du Comité exécutif qui est l'organe de direction et de contrôle, qui conservent le pouvoir du dernier mot en cas de désaccord entre l'administration et l'organe de contrôle indépendant sur le droit interne de l'organisation³³⁷.

224. L'autre exemple d'organisation où cette limite est particulièrement saillante est la Banque mondiale. On peut tout d'abord relever que les déterminations auxquelles aboutit le Panel d'inspection sont adressées au Conseil des Administrateurs, organe qui représente les États membres³³⁸. Formellement parlant, c'est donc cet organe, et non l'organe de contrôle, qui détermine le droit applicable sur la base des investigations menées par le Panel. Le pouvoir de l'organe de contrôle d'interpréter les politiques et procédures opérationnelles de la Banque mondiale n'est pas explicitement limité. La formule que la résolution emploie peut même laisser entendre que son interprétation est définitive : « *[t]he report of the Panel shall consider all relevant facts and shall conclude with the Panel's findings on whether the Bank has complied with all relevant Bank policies and procedures* »³³⁹. Il est cependant rappelé dans les dispositions conclusives de la résolution que le pouvoir d'interprétation du Panel est circonscrit par celui du Conseil des Administrateurs de la Banque et que cet organe peut à tout moment faire prévaloir son interprétation sur celle de l'organe de contrôle : « *[i]n applying this Resolution to specific cases, the Panel will apply it as it understands it, subject to the Executive Directors' review. The Executive Directors will have the authority to interpret this Resolution* »³⁴⁰. Par ailleurs, la résolution établissant le Panel d'inspection prévoit que, « *[t]he Panel shall seek the advice of the Bank's Legal Vice Presidency on matters related to the Bank's rights and obligations with respect to the request under consideration* »³⁴¹. Lues à la lumière des conditions de formation de la coutume, ces dispositions peuvent s'entendre comme visant à limiter l'expression de la volonté de l'organisation internationale par l'organe de contrôle dans ses relations avec les personnes privées tierces, de sorte que le pouvoir normatif impliquant les personnes privées tierces demeure exclusivement entre les mains de l'organe exprimant la volonté des États membres.

225. L'expression d'un processus normatif peut également être trouvé dans le retour d'expérience émanant des organes de contrôle. Au titre du « *institutional learning* », ceux-ci se

³³⁶ *Ibid.*, Article 27, § 5.

³³⁷ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de l'OIPC-INTERPOL*, version amendée en date du 29 décembre 2017, I/CONS/GA/1956 (2017), Articles 15 et 18.

³³⁸ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 36.

³³⁹ *Ibid.*, § 36.

³⁴⁰ *Ibid.*, § 60.

³⁴¹ *Ibid.*, § 16.

voient en effet généralement reconnaître une compétence pour produire des guides de bonnes pratiques, des études de cas ou autres analyses tirées des différends portés devant eux. La résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale prévoit ainsi que :

*« The Panel may provide advisory services in the form of lessons from its cases through its different reports and publications. The Panel's advisory services shall not extend to providing specific operational guidance, or advice on the merits of a specific Bank policy, procedure, directive or similar document »*³⁴².

Même lorsqu'aucune disposition spécifique ne prévoit l'existence d'un rôle pour l'organe de contrôle, la possibilité pour ce dernier de produire un rapport d'activité annuel lui en laisse la possibilité. C'est notamment ce que l'on trouve avec le Panel de la MINUK, dont le rapport final expose en introduction l'opinion de ses auteurs que :

*« this experience offers a strong incentive for further discussions about what would be the optimal type of human rights review body to operate within the distinctive context of an international mission administering a defined territory. To that end, the Report offers conclusions as to the opposite structure and mode of operations such a body might have, in case there is need for another such future mission »*³⁴³.

Ces enseignements proposés par les organes de contrôle à partir de leur expérience sont certainement ce qui se rapproche le plus d'un processus normatif dans lequel les personnes privées tierces sont impliquées. En creux, cela montre leur absence de participation significative à l'élaboration du droit interne des organisations, dans la mesure où cette documentation émanant des organes de contrôle n'est pas proprement normative et qu'on ne saurait à elle seule la considérer comme la preuve d'une pratique considérée comme étant le droit.

2. Le maintien de la hiérarchie des sujets de droit au sein des systèmes juridiques internes des organisations internationales

226. L'absence de pouvoir normatif des personnes privées tierces à travers la procédure de contrôle déclenchée à leur initiative est d'une grande importance pour la structure institutionnelle. Elle signale en effet que les États conservent la suprématie au sein de l'organisation et elle peut s'apprécier comme une limite que le volontarisme place à l'objectivisme. En effet, les organes de contrôle constatent des situations de manquement des organisations internationales à leur droit interne, constitutifs de non accomplissement de leurs fonctions. L'origine de l'ouverture de ce contrôle et la reconnaissance du dommage causé aux personnes privées qui le fonde sont ancrées dans le courant objectiviste. En limitant la part de l'activité des organes de contrôle dans les processus de production du droit interne des organisations internationales, les États s'assurent que le volontarisme prédomine sur les poussées objectivistes qui sont susceptibles d'émerger du contrôle initié par les personnes privées tierces.

227. Les limites placées à la possibilité pour les organes de contrôle et les individus à travers eux d'influer sur la création des normes internes des organisations internationales se lit également comme la conséquence de ce que les États membres demeurent les maîtres du traité

³⁴² *Ibid.*, § 59.

³⁴³ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 3.

instituant leur organisation. Non seulement leur volonté est première, mais elle demeure également suprême. La hiérarchie des sujets de droit international est ainsi respectée. Les États en leur qualité de souverains et créateurs de l'organisation internationale sont sis à son sommet. L'organisation elle-même, dans le cadre de l'expression de sa volonté autonome, est à même de faire primer celle-ci sur la volonté des États souverains à travers l'expression de ses organes de direction et de contrôle au sein duquel les États membres sont représentés. Les personnes privées tierces, à même de faire passer leur volonté à travers les organes de contrôle lorsque ceux-ci s'accordent avec eux dans le cadre d'une affaire, sont maintenus dans une position d'infériorité et leur volonté n'est qu'informatrice. Elle ne saurait être normative sans le relai des États souverains, des États membres ou de l'administration de l'organisation, dont seule la volonté est normative.

228. C'est que, si la reconnaissance d'une relation de responsabilité entre les personnes privées tierces et les organisations internationales dans les ordres juridiques internes de ces derniers peut conduire à faire évoluer l'ordonnement des sujets de droit au sein de ces ordres juridiques, ces transformations demeurent contraintes par la structure des rapports entre ces sujets de droit dans l'ordre juridique international. Ce n'est pas pour dire que l'évolution du droit institutionnel international ne saurait faire évoluer le droit international, mais il ne peut entraîner de transformations du droit qui lui est ontologiquement antérieur que si c'est la volonté des États, en tant que sujets primaires de l'ordre juridique international et maîtres des traités constituant les organisations internationales. Comme le note Gaetano Arangio-Ruiz :

« The constituent treaty is not a legal instrument of the international community of men designed to alter the system's structure by delegating to other entities some of the functions allegedly exercised by States as 'organs' of a universal community. The inter-State compact involves really [...] neither the universal society as a whole nor the peoples of the constituent states [...] any organisation set up by inter-State compact bears within itself [...] an 'original flaw', inherent in the very nature of the transaction which is at the basis of its existence : the inter-State compact [which is] a far less sophisticated phenomenon than the 'constitutionalists' seem to believe it to be »³⁴⁴.

En d'autres termes, si les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces peuvent entraîner un repositionnement des différents sujets de droit – États, organisations internationales, individus – dans le cadre du rapport de responsabilité qu'ils formalisent, leurs positions respectives relativement à l'ordonnement général des sujets de droit international demeure fondamentalement inchangées : la responsabilité des organisations internationales demeure normativement attachée à la volonté des États³⁴⁵. Pour le dire encore autrement, *« [e]ven where institutions have taken on important roles in influencing how international law works [...] these institutional innovations, in isolation or aggregation, are unable – without going a step further – to impact the theoretical ability of states to re-structure, withdraw from or negate all such commitments if the collective will is present »³⁴⁶*. La conséquence très concrète au regard de la question de la signification théorique de l'ouverture du contrôle des

³⁴⁴ G. ARANGIO-RUIZ, *The UN Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1979, pp. 43-44.

³⁴⁵ Comme le relève encore Gaetano ARANGIO-RUIZ : *« States and their peoples seem to remain in their respective places, and in the condition in which they respectively were before the operation »* (*Ibid.*, pp. 244-245).

³⁴⁶ R. COLLINS, *The Institutional Problem in Modern International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2016, p. 219 (en italiques dans le texte).

organisations internationales aux personnes privées tierces est que celui-ci demeure dans la dépendance des États membres.

B/ L'impossibilité de l'émancipation des individus vis-à-vis de leur lien de sujétion à l'État

229. Face à l'autonomisation de la relation entre les organisations internationales et les personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de leur fonction, les statuts des organes de contrôle prévoient de strictes limitations à leur champ d'action, de façon à ce que cette relation ne puisse pas venir remettre en cause le lien de sujétion entre l'État et les personnes privées sous sa juridiction. Concrètement, cela se traduit tout d'abord par l'impossibilité pour les organes de contrôle de contourner la souveraineté des États (1). Mais surtout, si les organes de contrôle permettent aux organisations internationales de défendre les intérêts des individus face aux États à travers leur conception de la fonction de l'organisation, ils ne vont pas jusqu'à permettre aux organisations de représenter les intérêts des individus concernés face aux États (2).

1. L'absence de remise en cause de la souveraineté des États par les organisations internationales

230. Par rapport au champ de cette recherche, la question de la limite au contrôle des organisations internationales ouvert aux personnes privées liée au respect de la souveraineté territoriale des États se pose exclusivement dans le contexte des institutions financières internationales. En effet, la MINUK et l'EULEX Kosovo opérant sur le territoire de l'État – la première en étant l'État – pour concourir à l'exercice des fonctions étatiques, le Kosovo ne saurait l'opposer aux organes. Pour INTERPOL et le Comité des sanctions, leurs activités n'ayant aucune dimension territoriale – au sens matériel du terme – l'exercice du contrôle n'est pas susceptible d'interférer avec la souveraineté des États sur leurs territoires. Il en va différemment pour les activités des organisations comme la Banque mondiale, qui financent des projets de développement sur le territoire des États emprunteurs. Par essence, leur activité est donc invitée à s'y déployer. Logiquement, il en ira de même pour le contrôle. La résolution établissant le Panel prévoit ainsi explicitement le pouvoir pour l'organe de contrôle de visiter le site du projet faisant l'objet d'une requête. De manière intéressante, on peut constater que la résolution prévoit cette possibilité à diverses étapes de la procédure de contrôle, en l'encadrant différemment. Au stade de l'examen de la recevabilité de la requête, sans la conditionner explicitement à l'approbation de l'État emprunteur sur le territoire duquel le projet est entrepris, la résolution dispose que :

« The Panel may decide to visit the project country if it believes that this is necessary to establish the eligibility of the request. In respect of such field visits, the Panel will not report on the Bank's failure to comply with its policies and procedures or its resulting material adverse effect; any definitive assessment of a serious failure of the Bank that has

caused material adverse effect will be done after the Panel has completed its investigation »³⁴⁷.

Au stade de l'inspection proprement dite, le pouvoir de visite du site par le Panel est lié à l'approbation préalable de l'État :

*« The borrower and the Executive Director representing the borrowing (or guaranteeing) country shall be consulted on the subject matter both before the Panel's recommendation on whether to proceed with the investigation and during the investigation. Inspection in the territory of such country shall be carried out with its prior consent »*³⁴⁸.

Et enfin, au stade du suivi de la mise en œuvre du plan d'action proposé par l'administration de la Banque, la visite du site par le Panel ne peut se faire qu'à l'initiative de l'État :

*« The Panel's view on consultation with affected parties will be based on the information available to it by all means, but additional country visits will take place only by government invitation »*³⁴⁹.

Ce que l'on constate, c'est que plus la procédure de contrôle avance – et donc plus l'enjeu se précise –, plus le pouvoir de visiter le terrain sur lequel le projet est développé est soumis à l'accord de l'État emprunteur. S'il n'apparaît dans le texte de la résolution n'importe à aucune condition préalable au stade de l'examen de la requête, c'est que la visite ne saurait par ailleurs conduire à une mise en cause du comportement de la Banque – et à travers elle de l'emprunteur. En revanche, dès qu'une telle mise en cause devient possible, la souveraineté territoriale de l'État vient encadrer l'action du Panel. Cette contrainte est toutefois tempérée par des engagements de la part de la Banque et des États au titre de leur qualité d'États membres de ne pas faire obstacle à l'exercice légitime du contrôle³⁵⁰. En particulier, la résolution énonce expressément que les États ne sauraient faire obstacle au Panel d'inspection sans risquer de se mettre en contradiction avec leurs obligations en tant qu'États membres :

*« The Executive Directors recognize that enhancing the effectiveness of the Inspection Panel process assumes adherence to this Resolution by all parties in good faith. They also assume the borrowers' consent for field visits envisaged in the Resolution. If these assumptions prove to be incorrect, the Executive Directors will revisit the above conclusions »*³⁵¹.

Dans l'histoire du Panel d'inspection, la question s'est posée durant les premiers temps de son implémentation, dans le cadre de l'affaire *NTPC : Power Generation Project*. Face à la recommandation d'autoriser le lancement d'une procédure d'inspection, le Gouvernement de l'État emprunteur fit savoir au Conseil des Administrateurs qu'il refuserait à l'organe de contrôle d'entrer sur son territoire pour y mener ses investigations, arguant de ce que,

« the Inspection Panel's mandate was only to investigate the Bank's own conduct, not the conduct of the Indian Government or its agencies. Since the complaint against the Bank was based on the argument that NPTC did not adequately implement the provisions of project resettlement plans, and that the Bank failed to take adequate action to improve

³⁴⁷ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 26.

³⁴⁸ *Ibid.*, § 35.

³⁴⁹ *Ibid.*, § 42.

³⁵⁰ *Ibid.*, § 37 : *« the Executive Directors, acknowledging the important role of the Panel in contacting the requesters and in fact-finding on behalf of the Executive Directors, welcome the Panel's efforts to gather information through consultations with affected people »*.

³⁵¹ *Ibid.*, § 63.

matters, it would be difficult to conduct a full investigation without also pointing out the shortcomings of the Borrower »³⁵².

C'est suite à cette affaire que la Banque précisa les conditions d'autorisation des inspections, afin de laisser le Panel fonctionner sans être bloqué par les affirmations de souveraineté des États au sein de l'espace institutionnel³⁵³. Il faut cependant bien voir qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer entre la responsabilité de l'organisation internationale et celle de l'État lorsque les deux s'imbriquent étroitement. Comme le relève Daniel Bradlow :

« Each new expansion has complicated the Bank's decision-making processes. In particular, the division between the borrower's and the Bank's respective responsibilities for Bank-funded operations has become blurred. When Bank operations were limited to funding the construction of discrete development projects, the Bank's lending decisions were based on technical and financial considerations relevant to each individual Project's feasibility. These decisions were based on the Bank's staff analysis of a given project. The Bank treated the trade-offs between different policy objectives and the interests of different social groups in a country as the sovereign prerogative of borrower states. As such, the Bank formally viewed these issues as external to its own decisions regarding the project's feasibility and, ultimately, to the Executive Directors' decision to fund the project. The evolution of the Bank's operation has made it increasingly difficult for the Bank to maintain such formal distinctions. For example, it is not possible to evaluate a project designed to meet the needs of the rural poor without making some judgments about the acceptability of the project's associated trade-offs between the interests of urban and rural communities, between rich and poor rural population groups, and possibly between men and women. The Bank also needs to make some assessment of the priorities that should be attached to the borrower state's various development objectives »³⁵⁴.

Dans une telle situation, tracer la frontière de la responsabilité de l'organisation devient une décision politique, de ce fait par nature contentieuse.

231. La protection de la souveraineté des États dans le cadre du contrôle des organisations internationales à l'initiative des personnes privées ne se borne pas à l'affirmation du caractère sacro-saint de la souveraineté territoriale. Elle inclut également ce qui peut être perçu comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État du point de vue de ce dernier dans le cadre de ses relations avec l'organisation internationale dont il est membre. Ainsi, dans l'affaire *China Western Poverty Reduction Program*, la Banque mondiale refusa de rendre public le moindre document se rapportant au projet, opposant aux multiples demandes des organisations non gouvernementales le fait que, « *most of the documents on the list were considered "property of the Chinese government" and hence would not be made publicly available without the government's consent* »³⁵⁵. Dans un tel contexte, la souveraineté de l'État fait clairement obstacle à l'exercice d'un contrôle initié par les individus. La question de la confidentialité des

³⁵² D. CLARK, « Singrauli: An Unfulfilled Struggle for Justice », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 189, note 62.

³⁵³ D. CLARK, « Understanding... » *op. cit.*, p. 15 : cette affaire fut le point de départ de la prise de conscience qui conduisit à la seconde clarification de la résolution établissant le Panel, qui précisa que l'autorisation donnée au lancement d'une inspection se faisait sans que le Conseil des Administrateurs ne substitue son appréciation à celle du Panel, se bornant à simplement constater la satisfaction des critères techniques d'éligibilité de la requête.

³⁵⁴ D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel », *VJIL*, 1994, vol. 34, p. 558.

³⁵⁵ D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western... » *op. cit.*, p. 225.

documents produits par les États dans le cadre du fonctionnement de l'organisation dont ils sont membres s'est également posée – de façon cette fois nettement plus légitime – dans le cadre du Comité des sanctions du Conseil de sécurité. À cet égard, la résolution 1989 a entendu trouver un équilibre entre fonctionnement de l'organe de contrôle et protection de la souveraineté des États – à travers la notion de sécurité nationale. Le Conseil :

« *Strongly urges Member States to provide all relevant information to the Ombudsperson, including providing any relevant confidential information, where appropriate, and confirms that the Ombudsperson must comply with any confidentiality restrictions that are placed on such information by Member States providing it* »³⁵⁶.

À travers ces exemples, on peut observer que la reconnaissance de la pertinence de la relation entre les organisations internationales et les personnes privées tierces ne conduit pas à une remise en cause de la supériorité de la relation entre les États et les organisations dont ils sont membres. En cas de conflit entre les deux, les statuts des organes de contrôle font systématiquement prévaloir la seconde sur la première. De la même manière, ces statuts incluent des limitations destinées à assurer que les organes de contrôle ne viennent pas s'immiscer dans la relation entre les États et les individus sous leur juridiction.

2. L'absence de compétence des organisations internationales pour représenter les intérêts des individus face aux États

232. Si les obligations des organisations internationales à l'égard des personnes privées tierces dérivent des engagements souscrits par leurs États membres, le rôle des organes de contrôle n'est pas pour autant de garantir le respect par les organisations des obligations des États vis-à-vis de leurs nationaux. La protection des individus n'est appréhendée par les organes de contrôle que dans la perspective du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale. Ce n'est qu'en tant qu'il s'y trouve relié que l'intérêt des personnes privées tierces est défendu par les organisations internationales à travers le pouvoir qui leur est octroyé de faire valoir directement leurs griefs. Cela se manifeste concrètement dans les limites placées à la compétence des organes de contrôle. La résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale dispose ainsi que, « *[i]f the request alleges a material adverse effect and the Panel finds that it is not totally or partially caused by Bank failure, the Panel's report will so state without entering into analysis of the material adverse effect itself or its causes* »³⁵⁷. Ainsi, non seulement il ne ressort pas de la compétence du Panel de se prononcer sur un dommage qui ne serait pas causé par la Banque, mais il est lui au surplus formellement interdit d'impliquer dans un *obiter dictum* la responsabilité du sujet de droit qui serait responsable de ce dommage. De la sorte, le Panel ne saurait prendre directement position quant à la défense des intérêts des requérants dans un autre cadre juridique que celui de la fonction de l'organisation internationale. C'est un point extrêmement sensible s'agissant de la Banque mondiale, dans la mesure où les États emprunteurs se montrent particulièrement sourcilieux de ne pas être mis en cause dans le contrôle exercé par le Panel. C'est ce qu'a par exemple montré l'affaire *China*

³⁵⁶ Conseil de sécurité, *Résolution 1989*, adoptée le 17 juin 2011, S/RES/1989 (2011), § 25.

³⁵⁷ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 38.

Western Reduction Poverty Project, où la première réaction de la Chine face au dépôt d'une requête devant le Panel fut d'exprimer sa désapprobation au regard de ce qu'elle considérait comme une intrusion dans ses affaires intérieures³⁵⁸.

233. Cela ne signifie pour autant pas que les organisations internationales se désintéressent du sort des individus en-dehors du strict cadre des requêtes déposées devant les organes de contrôle. Dans l'affaire précitée concernant la Chine, deux chercheurs indépendants – l'un américain, l'autre australien – accompagnés de leur guide local furent arrêtés par les services de sécurité chinois alors qu'ils visitaient le site du projet avec un visa touristique. Soumis à un interrogatoire brutal, l'un d'entre eux fut grièvement blessé en tentant de s'échapper ou d'alerter sur leur situation. Pendant ce temps, les gouvernements de ces ressortissants ainsi que la Banque engagèrent d'intenses négociations avec le gouvernement chinois pour obtenir leur libération³⁵⁹. De la même manière, dans le cadre des projets relatifs à la construction de l'oléoduc Tchad-Cameroun, le Panel a relevé le fait que, « le Président de la Banque est, à plusieurs occasions lorsque la répression politique au Tchad paraissait sévère, intervenu en personne pour aider à libérer les leaders de l'opposition nationale, y compris le représentant des Demandeurs, M. Yorongar, dont il était dit qu'il était soumis à des tortures »³⁶⁰. Il faut toutefois relever que, dans ces situations, la Banque mondiale n'est pas intervenue en défense des intérêts des personnes privées au sens d'un mécanisme tel que la protection diplomatique. Ces interventions constituent des médiations de nature politique, qui ne signifient nullement que l'organisation prend juridiquement fait et cause pour les individus qu'elle défend.

234. L'indépendance des organes de contrôle signifie toutefois qu'ils peuvent eux prendre position en défense des intérêts des personnes privées tierces vis-à-vis d'autres sujets de droit que les organisations internationales qui les ont mis en place, pour autant que cela n'engage pas ces dernières juridiquement. C'est ce que l'on peut observer avec l'exemple de l'affaire *Second Norte Grande Water Infrastructure Project*. Dans cette affaire, le Panel d'inspection de la Banque mondiale a décliné sa compétence, au motif que l'organisation n'envisageait pas de financer les développements du projet mis en cause par la requête, notant que, « *Bank Management has unambiguously stated that it will not finance the proposed subproject as currently designed* »³⁶¹. Cette conclusion n'a toutefois pas empêché le Panel de détailler l'ensemble des problèmes allégués dans la requête susceptibles de porter préjudice aux intérêts des individus concernés³⁶². Il a ensuite exposé la position de l'administration de la Banque dans les discussions engagées avec le gouvernement emprunteur au sujet des travaux supplémentaires envisagés en addition du projet financé par l'organisation : « *The Panel also observes that Management informed the Panel that it recommended that Government reconsider the proposed technical solutions and update the environmental assessment by*

³⁵⁸ D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western... » *op. cit.*, p. 223.

³⁵⁹ *Ibid.*, pp. 226-227. Comme le rapportent les auteurs, « [t]he bank, and particularly President Wolfensohn, made significant efforts to obtain their release, including a telephone call to prime Minister Zhu Rongji ».

³⁶⁰ Panel d'inspection, *Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project*, rapport d'enquête, 17 juillet 2002, affaire n° 22, req. n° 01/01, p. 50, § 213.

³⁶¹ Panel d'inspection, *Argentina: Second Norte Grande Water Infrastructure Project*, eligibility report, 26 août 2011, affaire n° 73, req. n° 11/01, p. 12, § 53.

³⁶² *Ibid.*, pp. 10-12, §§ 43-51.

following the steps outlined in the Project's [Environmental and Social Management Framework] »³⁶³. Comme le rapporte Eimi Watanabe, présidente du Panel d'inspection :

« The World Bank was not going to be funding this project, so the case ended there without a full investigation [...] But in the eligibility report, we deliberately highlighted and described the unsanitary conditions. We did this because we knew the citizens were fighting their case in the local court, and they very much appreciated and used the eligibility report for their purposes, given its weight as a World Bank report »³⁶⁴.

Ce débordement de la compétence du Panel d'inspection illustre la tension qui anime les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, entre mécanismes de mise en cause de la responsabilité des organisations internationales à l'égard des individus et mécanismes de contrôle du bon accomplissement de la fonction des organisations internationales au service des États membres.

³⁶³ *Ibid.*, p. 12, § 52.

³⁶⁴ Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 86.

Conclusion du Chapitre 2

235. Le rapport de responsabilité qui émerge de l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces se déploie à cheval sur les ordres juridiques internes des États et des organisations internationales. Il repose sur la reconnaissance objective d'un intérêt à agir des individus contre les organisations. Cet intérêt légitime défendu par les individus est commun aux ordres juridiques internes des États et des organisations internationales. Il repose sur le caractère matériel de l'intérêt légitime défendu par les individus devant les organes de contrôle et marque une évolution de la représentation des intérêts des individus au sein de l'ordre juridique international, qui s'émancipe partiellement de la représentation par leur État de juridiction.

236. La reconnaissance objective de cet intérêt légitime révèle le lien entre les obligations des États et des organisations internationales en matière de protection de la personne humaine. Ce lien s'opère par la réception par les organisations internationales des obligations des États envers les individus à travers les organes de contrôle, dans une inversion du rapport classique de compatibilité entre le droit international et les droits des États. Avec la mise en place des organes de contrôle, les organisations octroient aux individus une capacité d'agir fondée sur leur fonction. Leur saisine revêt ainsi une dimension fonctionnaliste. Elle semble avoir la valeur d'un droit pour les individus au sein des ordres juridiques internes des organisations, dont la protection est cependant relative.

237. L'émergence de ce nouveau rapport de responsabilité entre organisations internationales et personnes privées tierces signifie la formation d'un statut pour ces dernières de statut de sujets des ordres juridiques internes des organisations. Il fait participer les personnes privées tierces au respect de la légalité interne de l'action des organisations internationales, en leur donnant le pouvoir juridique de réclamer l'accomplissement effectif de leurs fonctions à travers la saisine de l'organe de contrôle. Dans ce cadre, l'organe de contrôle met en balance l'efficacité de l'action de l'organisation et la garantie du respect des droits des individus, associant ainsi les requérants à la détermination du sens de la fonction de l'organisation internationale. Sur le plan de l'autorité maniée par les organisations, l'ouverture du contrôle aux personnes privées vient partiellement refonder les fondements de leur autorité, à travers la recherche de l'adhésion des individus à l'accomplissement de leurs fonctions.

238. Toutefois, cette recherche d'adhésion et ce statut de sujets de droit interne des organisations internationales trouve leur limite dans l'exclusion des individus de l'exercice du pouvoir au sein des organisations. La saisine des organes de contrôle ne leur permet pas de participer à l'exercice du pouvoir normatif et maintient en l'état la hiérarchie des sujets de droit au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation. À cet égard, les organisations internationales se retrouvent confrontées à l'impossibilité de l'émancipation des individus vis-à-vis de leur lien de sujétion à l'État. Les organes de contrôle excluent toute remise en cause de la souveraineté de l'État dans le cadre de leur rôle et les organisations internationales demeurent dépourvues de compétence pour représenter directement les intérêts des personnes privées tierces face aux États.

Conclusion du Titre I

239. La dimension relationnelle du phénomène de l'*accountability* des organisations internationales envers les personnes privées tierces se retrouve dans la perspective communicationnelle attachée à la notion d'espaces publics, international et nationaux, au sein desquels les différentes relations de responsabilité en cause prennent racine. Cette perspective communicationnelle explique que l'*accountability* soit constitué en discours par les organisations internationales. La mobilisation du concept apparaît ainsi tout autant comme s'inscrivant dans une entreprise de justification de l'action des organisations et de leur utilité pour la société internationale, que comme une reconnaissance d'un rapport juridique pertinent du point de vue du droit international. La dimension holistique du phénomène de l'*accountability* est mise en lumière par l'identification de la pluralité de relations de responsabilité et de justification qui s'établissent à travers les organes de contrôle. En effet, derrière la relation entre l'organisation internationale et les personnes privées requérantes, se profilent deux autres relations qui sont concernées par celle-ci : celle entre l'organisation et ses États membres, et celle entre les personnes privées requérantes et les États – dans leur double qualité d'État membre et d'État de juridiction des personnes privées. Cette multiplicité des rapports constitue le premier aspect de la complexification de l'espace public international.

240. Le second aspect tient à la reconnaissance, à travers l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces, de ce que ces dernières sont sujets de l'ordre juridique interne des organisations. Cette reconnaissance découle de l'impossibilité pour les organisations d'ignorer les conséquences de leurs actions pour les individus tiers. Mécaniquement, cette reconnaissance se double d'une seconde reconnaissance implicite du statut des organisations internationales comme détentrices d'une autorité publique internationale, entraînant la nécessité pour elles de se justifier de leur comportement en se rapprochant du modèle établi pour les États. Concrètement, cela se traduit par la référence aux concepts d'État de droit/*Rule of Law* et de bonne gouvernance dans le discours sur l'*accountability* à l'égard des personnes privées tierces. Par effet de miroir, ces dernières se retrouvent dotées d'un statut lié à leur qualité de sujets de droit interne des organisations internationales, avec la reconnaissance d'un intérêt légitime à faire valoir et d'un droit d'agir au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation qui y est associé. Ce statut vient se superposer à leur statut de sujets de droit interne des États, ce qui constitue sa limite en ce qu'il ne saurait entrer en concurrence réelle avec ce dernier, du fait du primat conféré par la souveraineté des États et leur propre statut de maître des organisations.

TITRE II – LA COMPLEXIFICATION DE L’ESPACE INSTITUTIONNEL INTERNATIONAL

241. La prise en considération de l’intérêt des personnes privées tierces par les organisations internationales, dans le cadre de la reconnaissance d’un nouveau rapport de responsabilité pertinent dans l’ordre juridique international, entraîne des répercussions sur les équilibres institutionnels qui structurent et articulent le fonctionnement des organisations. Comme le résume Laurence Boisson de Chazournes s’agissant de la Banque mondiale :

« La procédure du Panel d’inspection est une formalisation du type d’interrelation envisagée dans le modèle d’Habermas : elle a créé, pour des individus et collectivités relevant de la juridiction de pays emprunteurs, une voie d’accès auprès de la Banque mondiale, et notamment auprès de son organe décisionnel, le Conseil d’administration. La procédure du Panel d’inspection engage donc les particuliers au cœur même du processus de décision internationale »³⁶⁵.

Par rapport à l’espace public international, la place des individus dans l’espace institutionnel international change, dans la mesure où les dynamiques en cause sont différentes. En effet, la structuration du fonctionnement des organisations internationales repose sur les interrelations existant entre leurs différents organes : l’organe exécutif représentant les États membres et l’administration de l’organisation. Au sein de cet espace, les personnes privées tierces ne sont ainsi pas directement représentées. C’est ce qu’apportent les organes de contrôle, non pas dans le sens où ils représentent les individus requérants, mais dans le sens où ils leur permettent de faire entendre leur voix au sein d’un espace duquel ils seraient autrement exclus. Ce faisant, ils transforment une relation initialement binaire, qui met face à face l’organisation internationale comme sujet de droit autonome et ses États membres, en une relation triangulaire impliquant les individus concernés par l’accomplissement de la fonction de l’organisation. Pour autant, leur insertion dans la structure institutionnelle des organisations internationales ne conduit pas à changer sa nature. La prise en considération des intérêts des individus à travers les organes de contrôle ne fait essentiellement que s’inscrire dans les intérêts initiaux poursuivis par les acteurs principaux de l’espace institutionnel international.

242. Ces organes ne remettent ainsi pas en cause la dynamique fondamentale du système institutionnel international, partagé entre autonomie et dépendance. Dans la perspective de l’organisation internationale comme sujet de droit autonome, les organes de contrôle constituent un vecteur d’affirmation de leur autonomie face aux États membres (*Chapitre 3*). Et dans la perspective des États membres, les organes de contrôle constituent un vecteur de renforcement de leur contrôle sur leur création (*Chapitre 4*).

³⁶⁵ L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Le Panel d’inspection de la Banque mondiale : à propos de la complexification de l’espace public international », *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, vol. 105/1, p. 146.

Chapitre 3 – L’affirmation de l’autonomie de l’organisation internationale à travers les tiers

243. L’affirmation de l’autonomie de l’organisation internationale à travers l’organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces est fondamentalement liée à son indépendance et son impartialité, en ce que ces caractères impliquent que l’organe exerçant le contrôle n’est pas impliqué à titre personnel dans le différend institutionnel que constitue la détermination de ce qui est l’intérêt devant être poursuivi par l’organisation internationale pour qu’elle remplisse de façon effective sa fonction. Au sein de l’espace institutionnel, l’organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces se positionne ainsi comme un tiers à la relation principale – agent dans le cadre de laquelle sont déterminés le contenu de la fonction assignée à l’organisation internationale par ses États membres et l’adéquation des moyens juridiques à la disposition de l’organisation pour réaliser sa fonction. Plongé dans les rapports de pouvoir qui opposent les différents organes de l’organisation et déterminent le sens et les formes de son action, l’organe de contrôle émerge comme une voix à part, qui n’est pas celle de l’organisation internationale en tant que véhicule de la volonté des États qui l’ont constituée, ni celle de l’organisation internationale en tant que bureaucratie s’autonomisant vis-à-vis de ses maîtres politiques. Face aux voix des différents organes de l’organisation qui expriment, non l’entièreté de l’organisation mais seulement une partie de son tout, l’organe de contrôle indépendant et impartial se présente comme une tentative de faire émerger la voix de l’organisation internationale dans toute sa complexité, exprimant la totalité des différentes parties qui la composent, c’est-à-dire à la fois celle de l’organisation dépendante de ses États membres pour ce qui est de la détermination de sa fonction et celle de l’organisation comme sujet de droit autonome pour ce qui est de l’accomplissement de cette fonction. De ce point de vue, le positionnement institutionnel de l’organe de contrôle consiste à concilier les différentes conceptions de ce qu’est l’organisation pour elle-même à travers les yeux de ses différents organes – intergouvernementaux et administratifs.

244. L’organe de contrôle se retrouve ainsi à incarner la figure du tiers chargé de résoudre un différend entre des parties qui s’opposent. Non pas en venant trancher le différend et ordonner à la partie perdante un comportement conforme à la règle, mais en apportant un point de vue indépendant et impartial auquel chacun pourra se ranger sereinement. Si l’idée que l’on peut se faire de l’organe de contrôle le rapproche de celle de l’organe juridictionnel, ce n’est pas tant parce qu’il en serait un. De fait, nous n’avons jusqu’à présent pas encore mentionné la partie qui s’oppose à l’organisation internationale appréhendée comme un tout et qui est à l’initiative de la saisine de l’organe de contrôle : les individus qui subissent les conséquences néfastes d’une action de l’organisation. C’est que dans le cadre du contrôle, les parties qui s’opposent ne sont pas tant les personnes privées tierces et l’organisation dans son entièreté, que les requérants et les organes de l’organisation chargés de la mise en œuvre dans le détail, sur le terrain, de l’accomplissement de la fonction de l’organisation. Aussi, dès lors que l’on transpose ce différend dans l’espace institutionnel, auquel les personnes privées n’appartiennent pas en tant qu’elles sont des tiers, l’opposition se transforme en un différend entre les organes de l’organisation, dont l’action est critiquée par les personnes privées requérantes, et l’organe représentant les États membres dans sa capacité de principal.

Appréhendé de la sorte, c'est l'organe de contrôle qui se retrouve à représenter les personnes privées tierces au sein de l'espace institutionnel, en ce qu'il fait porter leurs réclamations et la défense de leurs intérêts là où elles ne peuvent accéder. La manière dont cet organe de contrôle s'insère dans la théorie fonctionnaliste est ainsi qu'il permet aux tiers de pénétrer la relation principal – agent dont ils sont par nature exclus, tentant par là-même de remédier à l'angle mort de cette relation qu'est la prise en considération des intérêts extérieurs à ceux trouvant une représentation dans le principal ou dans l'agent. Il y a une tendance à établir l'organe de contrôle comme le vecteur de la participation des personnes privées tierces au sein de l'organisations internationale, du fait des limites de la représentation de leurs intérêts dans l'espace institutionnel.

245. La manière dont la mise en place d'un tel organe de contrôle entraîne une autonomisation de l'organisation internationale est à travers le fait qu'il introduit l'expression d'une voix appartenant à l'organisation qui soit indépendante et impartiale vis-à-vis des différents organes qui la composent. Par le fait que l'organe de contrôle n'est saisi qu'en cas de problème avec l'action de l'organisation du point de vue d'un tiers, c'est-à-dire sans que le déclenchement du contrôle soit en rapport avec les jeux de pouvoir et d'influence qui se déploient entre les différentes composantes de l'organisation à leur initiative, l'organe de contrôle est à même de réaliser un équilibre entre la dépendance de l'organisation vis-à-vis de ses États membres et la marge de manœuvre dont disposent les organes administratifs pour exécuter la volonté de leurs maîtres politiques. Le rapport que l'on peut établir avec l'organe juridictionnel tient au fait que le besoin de trouver la voix propre de l'organisation internationale – au milieu des voix de toutes ses composantes qui s'opposent entre elles – n'est amené à se poser que dans les cas difficiles, lorsqu'il y a contestation par l'une ou l'autre des parties impliquées dans la détermination du contenu de la fonction de l'organisation et son accomplissement effectif que se pose la question de savoir ce que cela recouvre. Dans les autres cas, le jeu normal des organes aboutit à trouver naturellement une position d'équilibre satisfaisante pour tous les intérêts impliqués : les personnes privées qui bénéficient de l'action de l'organisation, les États membres qui obtiennent qu'elle fasse ce qu'ils l'ont créée pour faire et les organes administratifs qui accomplissent leur mission de manière autonome. Ce n'est que lorsque le résultat du jeu des rapports entre les organes aboutit à un résultat insatisfaisant que se pose alors la question de savoir en quoi les relations institutionnelles ont échoué à produire l'équilibre entre dépendance et autonomie. C'est dans ces cas-là que l'organe de contrôle est nécessaire et est appelé à intervenir.

246. Il est alors à la fois le visage de l'organisation internationale tourné vers les personnes privées tierces, soucieux de leur intérêt pour autant qu'il corresponde à celui de l'organisation, et un gardien du temple de l'organisation internationale, soucieux des intérêts propres de celle-ci, à qui les autres organes peuvent se remettre en toute confiance du fait de son indépendance et de son impartialité. Au sein de l'espace institutionnel, l'organe de contrôle occupe donc une double position : d'une part interface avec l'extérieure, d'autre part au centre d'une relation triangulaire mettant en opposition, pour la détermination de l'intérêt de l'organisation internationale en elle-même, les personnes privées tierces requérantes, les États membres de l'organisation et l'administration de celle-ci. Placé à égale distance de ces trois parties au différend ouvert par la contestation de ce que signifie pour l'organisation l'accomplissement de sa fonction, l'organe de contrôle occupe une ligne de crête (*Section 1*).

Son positionnement institutionnel l'amène à faire entendre une sorte de quatrième voix au sein de l'organisation internationale, susceptible de donner raison à l'une ou l'autre des parties au différend porté devant lui, sans pour autant se confondre avec aucune d'elle, et qui énonce une détermination autonome de ce que signifient les responsabilités mises à la charge de l'organisation internationale par les États en lui assignant sa fonction (*Section 2*).

Section 1 – L'autonomie de l'organe de contrôle au sein de l'organisation internationale

247. De manière abstraite, l'autonomie peut être définie comme la faculté de se déterminer par soi-même, d'agir librement, ce qui se traduit concrètement en une autonomie tant matérielle qu'intellectuelle. S'agissant des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, évoquer leur autonomie au sein de l'organisation internationale qui les a mis en place signifie essentiellement observer la mesure dans laquelle leur rôle les amène à se positionner à la manière d'un tiers indépendant et impartial – pour reprendre la formule consacrée d'Alexandre Kojève. Leur caractère de tiers découle de ce qu'ils se trouvent placés à l'intersection des différentes parties au différend porté devant eux, en se distinguant de chacune d'elles. Plus spécifiquement, si l'organe de contrôle appartient organiquement à l'organisation internationale en tant qu'organe subsidiaire, il ne saurait se confondre matériellement avec elle sur le plan de l'engagement de sa responsabilité au sein de son ordre juridique propre. En effet, si les personnes privées tierces contestent l'action de l'organisation à laquelle il appartient, l'organe de contrôle lui-même n'a pris aucune part à cette action : il en est au contraire tenu écarté et c'est précisément pour cela qu'il constitue un tiers à la relation entre la personne privée requérante et l'organisation internationale au sein de l'espace institutionnel. L'organe *contrôle* l'action de l'organisation, il ne prend pas part à *sa réalisation*. Cette différenciation de l'organe de contrôle et de l'organisation dont il émane constitue le préalable indispensable à son autonomie, en ce qu'on ne saurait par définition être autonome vis-à-vis de soi-même. Son affirmation conduit toutefois à placer l'organe de contrôle dans une position inévitablement ambiguë, en étant à la fois de l'organisation organiquement mais sans en être fonctionnellement. Ce qui implique la nécessité de l'entourer de garanties. Une fois le différend reconnu et l'organe de contrôle saisi, l'autonomie de l'organe de contrôle s'affirme et se maintient ainsi par l'effet de son caractère d'organe de l'organisation indépendant et impartial. Ces qualités garantissent l'effectivité de la différenciation de l'organe de contrôle vis-à-vis des organes de l'organisation chargés de la définition et de l'exécution de sa fonction.

248. L'indépendance est couramment définie comme le fait, pour une chose ou une personne, de ne pas dépendre d'une autre chose ou d'une autre personne. Comme le relève le dictionnaire philosophique d'André Lalande, « [b]ien que ce terme soit souvent employé sans complément, il reste toujours relatif et sous-entend, suivant le contexte, l'idée de tel ou tel autre terme par rapport auquel ce dont on parle est dit *indépendant* »³⁶⁶. L'impartialité peut être définie pour sa part comme l'« absence de parti pris, de préjugé et de conflit d'intérêt chez un juge, un arbitre,

³⁶⁶ A. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Presses Universitaires de France, Paris, 2006, p. 493.

un expert ou une personne en position analogue par rapport aux parties se présentant devant lui ou par rapport à la question qu'il doit trancher »³⁶⁷. Par rapport à l'indépendance, l'impartialité apparaît comme plus complexe à garantir, car moins susceptible d'en voir imposer le respect par des garanties matérielles. À un premier niveau, l'impartialité d'un juge ou assimilé est certes « fonction de son indépendance, c'est-à-dire de l'absence de restriction, d'influence, de pression, d'incitation ou d'ingérences directes ou indirectes susceptibles d'être exercées sur lui, par n'importe qui et pour n'importe quelle raison »³⁶⁸. Mais à un degré plus avancé de maturité, l'impartialité dépend également de qualités humaines possédées par ceux qui ont à exercer leur rôle de manière impartiale. En effet, si l'indépendance constitue la liberté dans l'exercice de la faculté de porter un jugement sur une situation, un fait ou une règle de droit donné, « cette liberté peut justement poser problème [en ce qu'on] peut être indépendant et pourtant complètement partial dans son jugement »³⁶⁹. Afin de prendre la mesure de l'autonomie des organes de contrôle au sein des organisations internationales qui les ont mis en place, on s'attachera donc à analyser tout d'abord leur indépendance, puis leur impartialité.

249. Considérant le positionnement institutionnel des organes de contrôle, l'indépendance est avant tout une question qui se pose à l'égard de l'organisation internationale qui les a mis en place ainsi que des États, à la fois en leur qualité de membre et de souverain. À travers l'indépendance de l'organe, c'est en réalité l'indépendance de son contrôle qui est recherchée. C'est donc d'une indépendance fonctionnelle qu'il s'agit (*I*). De son côté, l'impartialité s'exprime vis-à-vis du différend entre les personnes privées requérantes et l'organisation internationale qui est porté à la connaissance de l'organe de contrôle afin d'y apporter une résolution satisfaisante (*II*).

I – Un organe fonctionnellement indépendant au sein de l'organisation internationale

250. Bien que les organes de contrôle mis en place par les organisations internationales ne soient pas, de façon manifeste, des juridictions de plein exercice, la meilleure manière d'aborder les garanties d'indépendance dont ils sont dotés reste par référence à celle de l'organe juridictionnel. Il est en effet incontestable qu'ils sont modelés, à un degré ou à un autre, sur l'image des institutions juridictionnelles ou quasi-juridictionnelles qui existent en droit international et dans les droits internes des États³⁷⁰. Les organes de contrôle s'inscrivent en effet dans un discours des organisations internationales qui les ont créés, les assimilant à un recours effectif ouvert aux personnes privées tierces à l'encontre de leurs actions. Par ailleurs, leur dénomination peut être trompeuse quant à la réalité de leur activité, les États pouvant préférer une désignation qui neutraliserait politiquement la signification et le symbole que constituerait la mise en place d'un organe juridictionnel international dénommé comme tel directement

³⁶⁷ J. SALMON, G. GUILLAUME, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 562.

³⁶⁸ *Idem*.

³⁶⁹ E. JOUANNET, « Actualité des questions d'indépendance et d'impartialité des juridictions internationales : La consolidation d'un tiers pouvoir international ? », in H. RUIZ FABRI, J.-M. SOREL (dir.), *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, A. Pedone, Paris, 2010, p. 291.

³⁷⁰ Le Panel de la MINUK apparaît ainsi assez semblable au Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, tandis que le Panel d'inspection de la Banque mondiale ou le Bureau du Médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies sont pour leur part plus basés sur le modèle de l'*ombudsman*.

ouvert aux individus à l'encontre des organisations internationales. Pour dépasser le pur nominalisme et analyser la nature réelle de ces organes de contrôle, on peut ainsi retenir que les garanties qui concourent à assurer l'indépendance effective d'un organe sont organiques et matérielles. Elles concernent tout autant l'organe en tant qu'institution, sa structure et son fonctionnement, que les individus qui travaillent en son sein.

251. Toute indépendance étant par nature relative et relationnelle, il faut apprécier les enjeux de l'indépendance de l'organe de contrôle au sein de l'organisation internationale qui l'a mis en place par rapport aux différentes entités avec lesquelles il interagit dans le cadre de son contrôle³⁷¹. Sur le plan institutionnel, l'indépendance signifie concrètement que l'organe constitue un tiers indépendant et impartial vis-à-vis des entités qui s'opposent devant lui dans le cadre d'un différend donné, c'est-à-dire qu'il ne se confond avec aucune d'entre elles. À cet égard, la qualité de tiers n'implique pas l'absence de rattachement organique avec l'une des parties au litige, mais une différenciation suffisamment forte dans le cadre des relations que l'organe entretient avec celle-ci pour produire une autonomie fonctionnelle effective garantissant vis-à-vis des autres parties que son intérêt personnel est absolument distinct de l'intérêt de la partie à laquelle il se trouve organiquement reliée. Sur un plan formel, il convient d'entendre l'indépendance de l'organe de contrôle comme signifiant que sa qualité de tiers signifie une mise à égale distance des différentes parties qui se présentent devant lui, de manière à ce qu'elles soient placées sur un pied d'égalité dans le cadre de la procédure suivie pour traiter du différend qui les oppose. *Per se*, ce n'est ainsi pas tant l'indépendance de l'organe lui-même que l'on envisage, mais plus précisément celle du cadre institutionnel dans lequel s'insèrent les relations entre les parties à travers l'organe tiers indépendant. Là encore, l'indépendance formelle n'implique pas que des relations privilégiées ne puissent être entretenues entre l'organe et l'une des parties du différend présenté devant lui, mais celles-ci ne doivent pas porter atteinte à son indépendance et son impartialité par le fait de restreindre ou de distordre la capacité des autres parties de porter à sa connaissance leurs griefs et les arguments qui les accompagnent. Pour résumer, la question de l'indépendance n'est pas précisément celle de l'organe, mais celle de son activité : c'est-à-dire du contrôle.

252. On doit par conséquent apprécier l'indépendance de l'organe de contrôle au regard des entités qui sont susceptibles, de par les relations qu'elles entretiennent avec l'organe de contrôle par-delà le différend, d'être en position d'influer sur l'issue du contrôle. Face à cela, l'indépendance se vérifiera si les garanties offertes par l'organe de contrôle sont de nature à assurer que ces relations sont neutralisées dans le cadre de l'accomplissement du contrôle. À cet égard, il importe de souligner que, du fait que la structure de chaque organisation internationale est différente, la manière dont l'organe de contrôle affirme et voit son indépendance être garantie peut différer en fonction des organisations. On conçoit aisément, par exemple, que l'indépendance vis-à-vis des États membres ne s'appréhende pas de la même manière selon qu'il s'agisse d'une organisation dont l'exercice de sa fonction ne met pas

³⁷¹ Comme l'explique E. JOUANNET, « ce n'est au fond jamais de séparation ou de distance radicale dont il s'agit quand on parle d'indépendance et d'impartialité du juge ou d'une juridiction mais de la recomposition d'un équilibre subtil des pouvoirs et des pratiques entre la justice, la politique et l'éthique » (« Actualité des questions d'indépendance et d'impartialité des juridictions internationales : La consolidation d'un tiers pouvoir international ? », in H. RUIZ FABRI, J.-M. SOREL (dir.), *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, A. Pedone, Paris, 2010, p. 272).

directement en cause leur pouvoir – comme avec la MINUK, à la différence du Comité des sanctions du Conseil de sécurité où l'organe de contrôle interagit directement avec les États membres dans le cadre de son contrôle – ou selon qu'il s'agisse d'une organisation dont les règles de représentation des États membres prévoient que certains d'entre eux possèdent une place prépondérante au sein de son organe de direction et de contrôle – comme avec le Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale.

253. Afin de déterminer dans quelle mesure l'indépendance de l'organe de contrôle est garantie, il est ainsi nécessaire de commencer par identifier les enjeux de cette indépendance au regard de l'activité de contrôle accomplie par l'organe dans le cadre institutionnel propre de l'organisation qui l'a mis en place (A). On pourra alors donner une appréciation du degré d'indépendance fonctionnelle dont jouissent les organes de contrôle (B).

A/ Les enjeux de l'indépendance fonctionnelle de l'organe de contrôle au sein de l'organisation internationale

254. Pour saisir les enjeux de l'indépendance des organes de contrôle au sein des organisations internationales, il faut commencer par se demander au regard de qui celui-ci doit affirmer son indépendance : ce peut être les personnes privées tierces requérantes, l'administration de l'organisation et les États membres de cette dernière ? Il nous semble que cela dépende essentiellement de la configuration dans laquelle s'est opérée la mise en place de l'organe de contrôle au sein de l'organisation internationale et de la mesure dans laquelle il peut être perçu comme un instrument éventuel de domination par certains États membres. En effet, chacune de ces parties – et de ces audiences vis-à-vis de la perception qui se dégage du degré d'indépendance de l'organe de contrôle – ne se préoccupe pas de savoir si l'organe de contrôle est indépendant vis-à-vis des mêmes acteurs.

255. Pour les États membres, il s'agit avant tout d'assurer l'indépendance de l'organe à l'égard des autres États ainsi qu'à l'égard de l'administration de l'organisation internationale qui fait l'objet du contrôle³⁷². Il n'y a pas lieu de croire que les États membres puissent sérieusement redouter que l'organe de contrôle risque de se trouver dans la dépendance des personnes privées requérantes. De fait, si l'on ne doit pas écarter la possibilité que les personnes privées – essentiellement à travers l'action des ONG – puissent en théorie porter atteinte à l'indépendance de l'organe de contrôle, la configuration de la société internationale fait qu'en l'état actuel des choses une telle possibilité ne paraît pas réalisable. Au reste, dans la mesure où l'organe de contrôle est un organe de l'organisation internationale qui l'a mis en place, son indépendance à l'égard des personnes privées tierces et des ONG est garantie par les immunités et privilèges dont jouit l'organisation internationale dans les ordres juridiques nationaux. À noter que cette protection s'applique également vis-à-vis des pressions que les autorités étatiques pourraient tenter d'exercer sur l'organe de contrôle. Les États n'ont cependant que peu besoin d'emprunter la voie de pressions extérieures si elles entendent entraver le contrôle

³⁷² Comme le font remarquer David A. LAKE et Mathew D. MCCUBBINS, « *the collective decision-making procedures of the principals are central to what gets delegated and to the level of agent autonomy* » (« The Logic of Delegation to International Organizations », in D.G. HAWKINS, D.A. LAKE, D.L. NIELSON (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 344).

de l'organisation, d'une part dans la mesure où le principe de souveraineté territoriale leur permet à tout moment de restreindre considérablement les moyens d'action de l'organe – il faut garder à l'esprit que les activités des organisations internationales se déroulent par principe sur le territoire d'un État capable d'affirmer de façon effective sa souveraineté, l'exception étant celle de la MINUK pendant la première phase de son administration –, et d'autre part en ce qu'elles ont à leur disposition des leviers beaucoup plus efficaces à travers leur possibilité d'agir de l'intérieur de l'organisation internationale en tant qu'État membre.

256. Du point de vue des personnes privées requérantes, l'indépendance de l'organe doit être assurée vis-à-vis de l'organisation dans son ensemble ainsi que vis-à-vis des États. Ces derniers peuvent cependant également être perçus et manipulés par les personnes privées requérantes et les organisations non gouvernementales comme un levier pour influencer le comportement de l'organisation internationale et l'obliger politiquement à se plier à un contrôle qu'elle refuserait. On voit donc, par rapport à ce que nous avons relevé précédemment, que le souci de retirer les États de l'équation n'est que relatif et dépend de la nature de l'intention qui les pousserait à vouloir exercer une influence sur le contrôle. Plus précisément, il faut opérer une distinction entre l'intention d'exercer une influence sur l'organe de contrôle lui-même, qui est à prévenir en ce qu'elle obère son indépendance, et l'intention d'exercer une influence sur l'attitude de l'organisation internationale vis-à-vis du contrôle que l'organe est amené à exercer afin de le faciliter ou d'y inciter. Dans cette dernière hypothèse, l'indépendance de l'organe n'est pas en cause – en revanche, l'indépendance de l'organisation peut alors être éventuellement remise en cause, mais encore faudrait-il là aussi distinguer entre une influence qui irait à l'encontre de la volonté exprimée de l'organisation et une influence qui viserait à façonner cette volonté.

257. Quant à l'administration de l'organisation, qui fait l'objet du contrôle, son rapport à l'indépendance de l'organe apparaît plus complexe, dans la mesure où il renvoie à la tension entre autonomie et dépendance qui constitue le moteur institutionnel de toute organisation internationale intergouvernementale. Si l'on part du fait que l'administration de l'organisation est par définition personnellement visée par le contrôle, il y a plutôt lieu d'assurer l'indépendance de l'organe contre elle. Dans cette perspective, il ne semble pas qu'elle puisse prétendre – sur un plan personnel toujours – à avoir un intérêt quelconque à l'indépendance de l'organe, au sens où l'on peut relier la réclamation par les États et les personnes privées requérante d'un organe de contrôle indépendant à un intérêt qui leur appartient en propre. En effet, si l'on conçoit que l'indépendance de l'organe de contrôle est une condition de son effectivité, alors les États membres ont un intérêt à la garantie de cette indépendance en ce qu'elle s'insère dans l'accomplissement de leur responsabilité de principal d'assurer le contrôle effectif de leur agent. Elle peut également se concevoir comme une garantie du respect de l'égalité souveraine entre les États, en ce qu'elle s'oppose à ce que l'organe de contrôle dépende de certains États membres en particulier plutôt que d'être au service de l'ensemble des États membres qui constituent l'organisation internationale. Pour les personnes privées requérantes, cet intérêt à ce que soit garantie l'indépendance de l'organe de contrôle peut se concevoir en tant qu'elle est la condition de la réalisation d'un recours effectif ouvert à leur profit contre les actions dommageables de l'organisation, ce qui est l'une des raisons de la création de ces organes.

258. On ne saurait cependant réduire l'administration de l'organisation à ceux de ses organes qui font l'objet du contrôle, dans la mesure où ceux-ci ne représentent pas seulement

eux-mêmes, mais sont également partie intégrante de l'organisation internationale en tant que sujet de droit autonome doté d'une volonté propre. De ce point de vue, cette dernière a un intérêt à l'existence d'un contrôle par un organe indépendant, en ce qu'un contrôle effectif est une garantie de sa bonne administration et de son respect des règles de droit encadrant son action, qui sont une condition de son autonomie effective au sein de l'ordre juridique international. Au-dessus des organes de l'organisation qui font l'objet du contrôle se trouvent en effet des organes, également administratifs en ce qu'ils ne représentent pas les États membres mais bien l'organisation comme sujet autonome, qui ont un intérêt au contrôle de leurs subordonnés. Dans cette perspective, l'organisation internationale elle-même développe un intérêt à un contrôle par un organe indépendant distinct de l'intérêt de ses États membres : l'organisation est contrôlée par ces derniers dans le cadre d'une relation principal – agent, mais elle se contrôle également elle-même dans le cadre de la hiérarchie instaurée au sein de l'organisation qui fait dépendre l'administration internationale d'une direction souvent directement nommée par les États membres. De fait, on peut relever qu'il existe un emboîtement du contrôle exercé par les États membres et du contrôle exercé par le chef de l'organisation internationale, le second s'exerçant dans le cadre du premier mais sans se confondre avec lui. Le statut de la Banque mondiale prévoit par exemple que, « [l]e Président sera le chef des services de la Banque et gèrera les affaires courantes suivant les instructions des Administrateurs. Sous le contrôle général des Administrateurs, il organisera tous les services, nommera et révoquera les agents supérieurs et subalternes »³⁷³. Dans le cadre de sa fonction générale de contrôle, le Président de la Banque peut donc être appréhendé comme ayant un intérêt à l'indépendance de l'organe de contrôle, y compris vis-à-vis des États membres, en ce que cette indépendance peut constituer une garantie du bon accomplissement de son rôle.

259. De tout cela, il découle que l'affirmation et la garantie de l'indépendance de l'organe de contrôle s'exercent en pratique essentiellement à l'égard des États membres (1) et des autres organes de l'organisation internationale qui en constituent l'administration (2).

1. L'indépendance du contrôle vis-à-vis des États membres

260. La question de l'indépendance fonctionnelle de l'organe de contrôle face aux États membres se pose de plusieurs manières. Il y a bien évidemment la nécessité de prémunir l'organe de l'hypothèse d'une prise de contrôle directe par un État membre ou un groupe d'États membres. Il faut donc que les dispositions qui prévoient la formation de l'organe de contrôle – le mode de nomination de ses membres, les critères de sélection des individus appelés à siéger en son sein –, ainsi que celles qui régissent les rapports fonctionnels entre l'organe de contrôle et les organes représentant les États membres, garantissent que ça ne puisse advenir. Mais il y a surtout un enjeu lié à l'indépendance vis-à-vis des équilibres dans la représentation des États membres au sein de l'organisation internationale. En effet, il est courant que l'organe exécutif permanent de direction et de contrôle de l'organisation soit composé de telle sorte qu'une place accrue soit donnée à certains États membres du fait de leur poids économique ou

³⁷³ *Statut de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement*, Article V, Section 5, (b).

politique³⁷⁴. À cet égard, la problématique de l'indépendance de l'organe de contrôle ne paraît pas tellement être celle de l'influence qu'un État membre en particulier serait susceptible d'exercer. Il s'agit plutôt d'isoler l'organe de contrôle des luttes d'influence qui s'exercent au sein des organisations internationales relativement à la détermination de ce qu'est son rôle et plus largement de la dimension politique de son activité. De ce point de vue, c'est avant toute chose d'un éventuel *a priori* idéologique qu'il faut prémunir l'organe de contrôle, afin qu'il n'apparaisse pas comme un instrument d'influence au sein de l'organisation. Mais dans le même temps, l'organe de contrôle ne peut pas être ignorant de la réalité des équilibres institutionnels. Dans un contexte de polarisation politique entre États membres, être institutionnellement indépendant pour l'organe de contrôle signifie ainsi être pris dans une tension entre neutralité et conformisme institutionnel.

261. Ce problème est notamment visible s'agissant de la Banque mondiale, dont les divers États membres peuvent être répartis en deux catégories : les États emprunteurs et les États contributeurs. On comprend instantanément que le contrôle des projets financés par la Banque ne constitue pas le même enjeu pour ces deux catégories d'États membres, l'une et l'autre se situant aux extrémités opposées du contrôle : les États emprunteurs sont l'objet du contrôle, tandis que les États contributeurs ont un intérêt à diriger le contrôle en ce qu'il s'agit de leurs ressources financières qui financent les projets soutenus par la Banque. La composition du Conseil des Administrateurs de la Banque reflète ces distinctions fondées sur la puissance économique respective des États membres, avec des membres nommés par les plus grands actionnaires (actuellement, les États-Unis, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, le Japon et la Chine) et les autres élus par le reste des États membres avec un nombre de voix attribué à chacun correspondant *in fine* au poids de son économie³⁷⁵. Les dispositions gouvernant le Panel d'inspection entendent adresser cette question en spécifiant que les membres qui le composent doivent être de nationalités différentes³⁷⁶. Comme l'explique Ibrahim Shihata, décrivant les discussions qui eurent lieu au sein du Conseil d'administration de la Banque sur ce point :

« [a]lthough the Resolution requires Panel members to be of different nationalities, without further elaboration, the initial expectation, reflected indirectly in the first short list of nominees, was that one would be from North America, one from Europe, and one from a developing country. This need not always be the case, however. In subsequent Board discussions at the time the first Panel members were selected, several Executive Directors expressed disappointment that persons from important borrowing regions were not included and hoped that a better balance would be reached in future selections. This

³⁷⁴ C'est le cas des institutions financières internationales, avec la distinction entre États contributeurs et « États bénéficiaires. C'est également le cas au Comité des sanctions, avec une différence qui s'instaure dans la pratique entre les États qui mènent une politique proactive d'imposition de sanctions antiterroristes et les États qui se contentent d'être passifs ou qui urgent à plus de retenue.

³⁷⁵ À la date du 11 janvier 2020, la composition des membres élus du Conseil des Administrateurs était ainsi de 8 membres représentant majoritairement des États contributeurs (Arabie Saoudite, Italie, Pays-Bas, Islande, Canada, Australie, Espagne, Pologne) et de 10 membres élus avec les voix d'États emprunteurs (Malaisie, Algérie, Turquie, Koweït, Inde, Bénin, Angola, Pérou, Botswana, Brésil). À nuancer toutefois, car les États ayant apporté leurs voix aux représentants canadien et polonais ne sont pas des blocs homogènes. Voir la liste des Administrateurs et des États les ayant élus disponible sur le site internet de la Banque : <http://pubdocs.worldbank.org/en/241041541103873167/BankExecutiveDirectors.pdf> (consulté le 19/11/2020)

³⁷⁶ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, §3.

concern was reiterated on other occasions, but subsequent practice remains consistent with the initial composition »³⁷⁷.

De fait, une interprétation différente de cette disposition du statut du Panel d'inspection avait pu être émise, notamment par Daniel Bradlow, un universitaire américain qui s'était investi en tant que force de proposition dans le processus de création d'un mécanisme d'*accountability* au sein de la Banque mondiale. À ses yeux, « [t]his consideration also suggests that two members of the Panel should be citizens of borrower countries »³⁷⁸. Il nous semble intéressant de relever ce décalage. Il manifeste en effet la différence qui peut exister entre les attentes exprimées par un point de vue extérieur soucieux d'une répartition géographique équilibrée des membres du mécanisme d'*accountability*, et la réalité des équilibres qui s'opèrent dans le cadre de la représentation différenciée des États membres au sein de l'organisation internationale. Le fait que cette dernière prime révèle que l'indépendance institutionnelle de l'organe de contrôle vis-à-vis des États membres ne se fait pas dans l'ignorance des équilibres institutionnels, mais au contraire en les accompagnant. Il n'est pas évident qu'un organe de contrôle serait plus indépendant s'il ignorait cette réalité institutionnelle, car le respect des équilibres institutionnels entre États membres est également un gage d'acceptabilité du rôle de l'organe de contrôle : en se conformant à l'équilibre des rapports de puissance entre les États, il peut éviter de constituer outre mesure un point où se cristallise les tensions entre États membres au sein de l'organisation internationale.

262. Une question que l'on peut se poser est si l'organe de contrôle doit donner l'apparence de son impartialité et de son indépendance sur le plan institutionnel, à l'instar de ce qui est retenu comme une nécessité pour les juges par la Cour européenne des droits de l'Homme notamment, ou bien s'il lui suffit de simplement l'être en dépit de certaines apparences. C'est-à-dire, par exemple, jusqu'où resterait-il possible de suivre cette logique de respect des équilibres institutionnels de l'organisation sans compromettre la perception de l'organe comme indépendant vis-à-vis des États membres ? La question n'est pas neutre sur le plan institutionnel, dans la mesure où, au-delà de la mesure factuelle de l'indépendance de l'organe de contrôle, une indépendance également formelle n'est pas sans implications politiques et juridiques. On peut dire en effet que, factuellement, un constat d'indépendance matérielle signifie que le contrôle a pu se dérouler sans qu'une volonté extérieure ait interféré dans le fonctionnement de l'organe. Mais ce n'est qu'un constat que l'on réalise après-coup : une

³⁷⁷ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel : In Practice*, Oxford University Press, New York, 2000, 2nd éd., pp. 88-89. l'ordre de succession des membres du Panel montre que le renouvellement de sa composition s'est fait en maintenant cet équilibre (Actuellement, le Panel d'inspection est composé de Gonzalo Castro de la Mata, citoyen américain et péruvien [son parcours le plaçant à mi-chemin entre les deux pays], Jan Mattsson, citoyen suédois, et Zeinab Bashir El Bakri, de nationalité soudanaise. Comme le relève Dana CLARK, « [e]ver since [the] first appointments, the board has followed the same geographic model for panel membership : one member from North America, one member from Europe, and one member from the global South » (« Understanding the World Bank Inspection Panel », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman and Littlefield Publ., Lanham, 2003, p. 9).

³⁷⁸ D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel », *VJIL*, 1994, vol. 34, p. 572. Sur le rôle joué par Daniel Bradlow dans les débats qui ont mené à la mise en place du Panel d'inspection de la Banque mondiale, voir I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, pp. 18-19. L'ancien *General Counsel* de l'institution rapporte que cet universitaire américain avait témoigné devant le Parlement Canadien ainsi que le Congrès des États-Unis sur le besoin de mettre en place un *Ombudsman* pour connaître des plaintes dirigées contre la Banque mondiale, puis que cette proposition avait été étudiée par la Banque et discuté en détail avec lui.

observation que ce qui avait été dit du contrôle a été respecté. Cela reste ainsi un *donné* à l'organe de contrôle au sein de la structure institutionnelle de l'organisation. Par contraste, l'indépendance affirmée formellement et assumée matériellement ne constitue pas un *donné* mais un *acquis* pour l'organe de contrôle. C'est-à-dire non pas une liberté qu'il attend et obtient de mener son contrôle sans interférences, mais une liberté qu'il possède et sur laquelle il peut s'appuyer pour exercer son contrôle en garantissant par lui-même son indépendance. Dans le cadre des rapports institutionnels qui structurent l'organisation internationale, la différence est lourde de sens : elle implique que l'organe de contrôle est plus ou moins capable d'affirmer une individualité institutionnelle. L'indépendance, à travers la liberté qu'elle confère, confère une puissance institutionnelle et politique. En ce sens, octroyer une indépendance matérielle permet à l'organe de contrôle d'accomplir son rôle librement, mais refuser une reconnaissance formelle de son indépendance limite sa capacité à exister institutionnellement et à s'affirmer politiquement face aux États membres. On observe ce phénomène particulièrement clairement avec le Bureau du Médiateur du Comité des sanctions. Dans des remarques présentées à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de sa création devant un Panel de discussion de haut niveau réuni par le Groupe des États de même avis sur les sanctions ciblées en décembre 2019, le Médiateur faisait le bilan que : « *[t]here have been no attempts to interfere with the independence of the Ombudsperson. The factual independence of the Ombudsperson can be affirmed. But on an institutional level, and also regarding the appearance of the Ombudsperson, it is not independent* »³⁷⁹. Cette remarque de la part du Médiateur est ancienne et récurrente, ce qui traduit une volonté des États membres de maintenir le Bureau du Médiateur dans un entre-deux : indépendance matérielle, avec un constat factuel d'indépendance de son contrôle de la part du Médiateur, mais pas d'indépendance formellement garantie³⁸⁰.

2. *L'indépendance du contrôle vis-à-vis de l'administration de l'organisation internationale*

263. L'enjeu central de l'indépendance du contrôle exercé vis-à-vis de l'administration de l'organisation internationale est celui de la dissociation institutionnelle de l'organe chargé de l'exercer vis-à-vis du personnel et des organes de l'organisation responsables de la préparation et de l'exécution de son action. Il s'agit d'instaurer les garanties nécessaires et suffisantes pour que l'organe de contrôle puisse être qualifié de tiers indépendant à la face de son rattachement organique à l'organisation internationale qui l'a mis en place. Cet enjeu recouvre plus exactement une double nécessité. D'une part, affirmer l'organe de contrôle comme un tiers à l'organisation vis-à-vis de la responsabilité de celle-ci envers les personnes privées requérantes, afin qu'il puisse exercer un contrôle crédible à leurs yeux. D'autre part, assurer l'indépendance de l'accomplissement du rôle de l'organe de contrôle vis-à-vis des autres organes de

³⁷⁹ D. KIPFER FASCIATI (MÉDIATEUR), « Remarks by the Ombudsperson », *High-level Panel Discussion on the occasion of the 10th Anniversary of the Office of the Ombudsperson*, Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions, New York, 17 décembre 2019, p. 5.

³⁸⁰ Voir K. PROST (MÉDIATEUR), « Enhancing Due Process in Sanctions Regimes », *Briefing of the Ombudsperson at the Security Council's Open Debate on "Working Methods of the Security Council" (S/2014/275)*, 23 octobre 2014 ; C. MARCHI-UHEL (MÉDIATEUR), *Open Briefing to Member States*, 8 mai 2017 ; D. KIPFER FASCIATI (MÉDIATEUR), *Open Briefing to Member States*, 19 août 2019.

l'organisation dont l'action est précisément l'objet du contrôle. Pour les requérants, il s'agit concrètement de percevoir l'organe de contrôle comme séparé et distinct de ceux des organes et des personnels de l'organisation qui sont responsables des actions à l'origine du dommage qu'ils allèguent, ainsi que d'avoir confiance dans le fait que ces derniers n'ont pas d'influence sur le déroulé du contrôle auquel ils se trouvent soumis. Du point de vue des États membres et de la direction de l'organisation à laquelle l'organe de contrôle réfère ses conclusions, son indépendance à l'égard de l'administration de l'organisation est la raison de son existence. En effet, le contrôle des organisations repose sur une pluralité d'acteurs, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation : audit interne, audit externe, lutte anti-corruption, etc. Par rapport à ceux-là, les organes de contrôle se distinguent par le fait qu'ils constituent le seul organe compétent placé à équidistance des différentes parties impliquées dans le cadre d'un différend actif entre l'organisation internationale et les personnes privées tierces. Et c'est à son caractère d'organe tiers indépendant que cela tient. L'effectivité de la dissociation de l'organe de contrôle du reste de l'organisation constitue ainsi une question de garanties à la fois institutionnelles et matérielles.

264. Essentiellement, la dissociation implique que trois conditions soient remplies pour pouvoir être considérée comme effective. Premièrement, il faut que l'organe de contrôle ne prenne aucune part dans l'exécution de la fonction de l'organisation : c'est ce que l'on peut qualifier de dissociation opérationnelle. Deuxièmement, il faut que l'organe de contrôle se trouve placé dans une position de non-subordination opérationnelle au sein de la hiérarchie de l'administration de l'organisation internationale. Et troisièmement, dans le cadre de l'accomplissement de ses attributions, l'organe doit disposer d'une autorité nécessaire et suffisante vis-à-vis de l'administration de l'organisation qui fait l'objet de son contrôle. Réunies, ces conditions deux et trois constituent ce que l'on peut appeler la dissociation hiérarchique. Celle-ci signifie concrètement que l'organe de contrôle s'insère au sein de l'organisation internationale dans une position hiérarchique parallèle vis-à-vis de l'administration de l'organisation, qui lui permet de se faire obéir de cette dernière mais sans être lui-même partie prenante de la structure hiérarchique – au sens où l'organe de contrôle n'a pas de supérieur hiérarchique ni n'est le supérieur hiérarchique d'un quelconque autre organe de l'organisation.

265. La dissociation opérationnelle correspond à l'idée au final assez simple que l'organe de contrôle ne doit pas être partie prenante de l'exécution de la fonction de l'organisation, de près comme de loin, au risque de pouvoir être considéré comme à la fois juge et partie. Sous cet angle, elle constitue par ailleurs une garantie d'impartialité de l'organe de contrôle. Sur le plan de l'indépendance, la dissociation opérationnelle constitue une garantie essentiellement en ce qu'elle prémunit l'organe de contrôle contre le mélange des genres. Il s'agit de marquer institutionnellement sa nature de tiers, en affirmant clairement et sans ambiguïté la séparation entre le rôle de l'organe de contrôle au sein de l'organisation et le rôle de l'administration qu'il contrôle. Dans le cas du Bureau du Médiateur du Comité des sanctions ou dans celui des Panels de la MINUK ou de l'EULEX Kosovo, cette dissociation opérationnelle ne pose aucune difficulté. Du fait de la structure de ces organisations et de la délimitation des attributions des organes de contrôle qu'elles ont mise en place, elle apparaît clairement et de façon évidente sans qu'il soit besoin de l'affirmer ou de la garantir de manière spéciale. Le Bureau du Médiateur est par exemple organiquement distinct des administrations nationales qui collectent

les renseignements et les analysent pour décider de l'imposition de sanctions à tel ou tel individu. Quant aux Panels, aucune de leurs attributions ne conduit à les associer de près ou de loin aux organes de l'organisation qu'ils contrôlent chargés de l'exécution de la fonction de celle-ci.

266. C'est dans le cadre des institutions financières internationales que l'on observe des situations de flottement en matière de dissociation opérationnelle, liées à la tendance de cette catégorie d'organisations internationales à inclure dans les attributions de leurs organes de contrôle un rôle de résolution des problèmes soulevés par les requérants mené en conjonction avec l'administration de l'organisation chargée de la mise en œuvre des financements de projets. Si l'on prend l'exemple du Panel d'inspection la Banque mondiale, on parle là de la procédure d'*Action Plan*, mise en place en novembre 2013³⁸¹. Par certains aspects, cette nouvelle procédure peut s'apparenter à une phase optionnelle de médiation préalable entre les parties au différend, qui permettrait de résoudre celui-ci rapidement en évitant de passer par une phase d'inspection nécessairement longue, laquelle peut intervenir ultérieurement si les problèmes soulevés par les requérants n'ont pas été réglés³⁸². Comme le relève le propos introductif à la note publiée sur le site internet du Panel pour présenter cette nouvelle approche : « *[t]he pilot is fully consistent with the Panel Resolution, and involves actions prior to any registration of a request* »³⁸³. Concrètement, dans le cadre de cette procédure, le Panel s'entretient à la réception de la requête avec les cadres concernés de la Banque pour les informer de son contenu – comme il le fait pour chaque requête – et décide éventuellement, dans le cas où ceux-ci exprimeraient une préférence pour cette approche optionnelle et où le Panel considère que les caractéristiques du différend soulevé dans la requête s'y prêtent, de consulter les requérants afin de leur proposer ce recourir à cette approche³⁸⁴. Le cas échéant, les cadres de direction de la Banque en charge du projet qui a donné lieu à la requête fournissent dans un délai de deux semaines des informations sur les étapes et/ou les mesures qu'ils envisagent de prendre pour répondre aux griefs contenus dans la requête, avec un calendrier prévisionnel pour leur mise en œuvre³⁸⁵. Le Panel informe alors les requérants qu'il diffère l'enregistrement de leur requête dans l'attente de plus d'informations sur les efforts du personnel de la Banque pour résoudre le différend³⁸⁶. On retrouve des procédures similaires dans l'ensemble des institutions

³⁸¹ Voir Panel d'inspection, *Piloting a new approach to support early solutions in the Inspection Panel process*, adopté le 6 novembre 2013. Cette nouvelle approche a été depuis intégrée aux règles de procédure du Panel d'inspection lors de leur révision en 2014, voir Panel d'inspection, *Operating Procedures*, adoptées en avril 2014 et complétées en février 2016, Annex 1.

³⁸² On en trouve les prémisses dans la première phase de consultation du processus de révision des règles de procédure du Panel d'inspection. À cette occasion, invités à donner leur avis, les personnels de la Banque mondiale en charge de l'exécution de sa fonction ont fait valoir que « *the registration process flips the switch and initiates the compliance process, and then you have lost two years. Making a conflict resolution process available in advance of the Panel is absolutely key. Having a conflict resolution mechanism similar to the ombudsman, with a very senior-level individual running it, who has enormous experience and understands the issues, could be quite useful. If a Request came to the conflict resolution mechanism, the ombudsman would call project staff and say, 'Here is some advice. See what you can do. Let's talk in a month.'* » (Panel d'inspection, « Comments from Senior Bank Management », *Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011, p. 2, § 3.1).

³⁸³ Panel d'inspection, *Piloting a new approach to support early solutions in the Inspection Panel process*, adopté le 6 novembre 2013, p. 1.

³⁸⁴ Panel d'inspection, *Operating Procedures*, adoptées en avril 2014 et complétées en février 2016, Annex 1, 4.

³⁸⁵ *Idem.*

³⁸⁶ *Idem.*

financières internationales, distinguant entre la phase de « règlement des différends » – qui est une procédure de médiation – et la phase de « vérification de la conformité » – qui constitue la procédure de contrôle proprement dite, que la phase de médiation vise à éviter³⁸⁷. L'objectif et les caractéristiques de ce dédoublement de la procédure de traitement des requêtes par les organes de contrôle des institutions financières internationales sont remarquablement similaires chez l'ensemble de ces organisations internationales. Il s'agit d'une procédure volontaire et optionnelle laissée à la discrétion des requérants visant à résoudre leurs griefs de façon rapide, en particulier lorsque la portée de ces griefs est restreinte et qu'une réponse peut facilement y être apportée par l'administration de l'organisation. Cette procédure de médiation préalable temporise sur la procédure de contrôle proprement, laquelle peut être engagée à tout moment quelle que soit l'issue de la médiation si les requérants n'en sont pas satisfaits.

267. L'existence de cette procédure présente des avantages certains sur le plan de l'effectivité du règlement du différend porté à la connaissance de l'organe de contrôle, mais elle ouvre également la porte à une remise en cause de l'indépendance de la procédure de contrôle du respect par l'organisation internationale du droit applicable à l'exercice de sa fonction. En effet, elle soulève un doute quant au positionnement de l'organe de contrôle vis-à-vis de l'administration de l'organisation internationale : a-t-il pour rôle d'assister celle-ci dans l'exécution de la fonction de l'organisation ou bien a-t-il pour rôle de porter un regard tiers indépendant et impartial sur la manière dont elle l'exécute ? La procédure de médiation vise à permettre à l'administration de l'organisation de se corriger, elle se rattache donc à la première de ces conceptions. Mais ce faisant, elle conduit à placer l'organe de contrôle potentiellement en porte-à-faux dans le cadre de la seconde perspective, car le même organe ne peut être à la fois un tiers indépendant et impartial et un soutien, même neutre, de l'administration qu'il est amené à contrôler. À cet égard, il y a donc la nécessité d'offrir des garanties institutionnelles spécifiques visant à séparer les rôles attribués à l'organe de contrôle dans le cadre de ces différentes procédures.

268. Par ailleurs, il importe que l'existence d'une procédure de médiation visant à résoudre le différend et par là à prévenir le déclenchement de la procédure de contrôle ne conduise pas à remettre en cause la seconde par la première. Le risque pesant sur l'indépendance du rôle attribué à l'organe de contrôle est ici matériel. Il touche à l'effectivité de la procédure de

³⁸⁷ Pour le Bureau Conformité Conseiller/Médiateur de la SFDI/AMGI ; pour le Mécanisme indépendant de responsabilité, voir Groupe de la Banque mondiale, *CAO Operational Guidelines*, publiées en 2013 ; pour le Mécanisme indépendant de responsabilité des projets de la BERD, voir Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Project Accountability Policy*, adoptée en avril 2019, 2 et 3 ; pour le Mécanisme de responsabilité de la BAD, voir Banque asiatique de développement, *Accountability Mechanism Policy*, publiée en mars 2012, p. 21 ; pour le Mécanisme indépendant de consultation et d'investigation de la BID, voir Conseil des administrateurs de la Banque inter-américaine de développement, *Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism of the IDB*, adoptée le 16 décembre 2015, MI-47-6, p. 6 (parle de « phase de consultation » et de « phase de vérification de la conformité ») ; pour le Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI, voir Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement, *Politique de traitement des plaintes*, adoptée le 13 novembre 2018, p. 14, § 5.3.1 (qui prévoit une procédure optionnelle de médiation) ; pour le Mécanisme indépendant d'inspection de la BAfD, voir Conseil des Administrateurs de la Banque africaine de développement, *The Independent Review Mechanism : Resolution*, adoptée le 28 janvier 2015, §§ 14-16 ; pour le Mécanisme de recours indépendant du Fond vert pour le climat, voir Conseil du Fond vert pour le climat, *Decision of the Board on updated Terms of Reference of the Independent Redress Mechanism (Revised)*, adoptée le 25 septembre 2017, B.BM-2017/10, § 13 ; pour l'Unité de conformité sociale et environnementale et le Mécanisme de réponse aux parties-prenants du PNUD, voir Bureau de l'audit et des investigations, *Investigation Guidelines : Social and Environmental Compliance Unit*, publiée le 4 août 2017, § 33.

contrôle. Il y a d'une part le risque que la procédure de résolution des différends par la médiation ne conduise à être acceptée par les requérants qu'à contre-cœur, quoi que l'on puisse dire quant à son caractère optionnel, volontaire et subsidiaire. Au sujet de la procédure d'*Action Plan* mise en place dans le cadre du *Lagos Metropolitan Development and Governance Project (Nigeria)* financé par la Banque mondiale, Amnesty International a fait valoir que, si l'on peut effectivement considérer que les requérants ont accepté formellement librement de recourir à la médiation, « *this agreement came after efforts to get the Lagos state government to address the inadequacies met with no success. People agreed to the [Resettlement Action Plan] because they believed there was no alternative. Many people raised the inadequacies of the [Plan] directly with the Panel* »³⁸⁸. Sans compter que cela risque de diviser les requérants quant à l'opportunité de recourir à la procédure préalable de règlement du différend et le degré de satisfaction atteint à l'issue de la médiation, ainsi que, le cas échéant, la nécessité de poursuivre la procédure avec une inspection. Comme le relève le consultant extérieur engagé pour dresser un bilan de l'activité de l'organe de contrôle de la Banque africaine de développement :

« *[i]t is very likely that in the process of problem-solving the general vulnerability of the [Project Affected People] are likely to influence their acceptance of conditions and compensations that may actually fall short of the Bank's policies and procedures. In such a case, [Independent Review Mechanism] should call for compliance review/investigations* »³⁸⁹.

D'autre part, l'existence de cette procédure peut conduire à miner la procédure de contrôle de l'intérieur, en redirigeant l'objectif de l'existence d'un organe de contrôle de la vérification que l'organisation internationale exécute bien sa fonction en respectant le droit applicable vers une acceptation superficielle de son action par les personnes privées impactées, quand bien même cette action serait matériellement contraire à certaines des règles que l'organisation doit respecter. Comme le relève encore *Amnesty International* à propos de la même requête :

« *The Panel's position is untenable: it decided not to investigate whether the World Bank complied with its own policies – a core part of the Inspection Panel's mandate – on the basis that the Pilot Approach was a success. One of its main grounds for asserting that the Pilot Approach was concluded successfully in Badia East was the implementation of a World Bank Action Plan but the Panel cannot comment on whether this plan was properly implemented* »³⁹⁰.

Il ressort que l'existence d'une procédure de médiation rattachée à l'organe de contrôle implique la nécessité d'assurer une dissociation opérationnelle renforcée. S'agissant du Panel d'inspection, ce fait semble au reste perçu par l'administration de la Banque mondiale³⁹¹.

³⁸⁸ Amnesty International, *World Bank: Investigate Inspection Panel's Pilot Approach to Early Solutions and its application in Badia East, Lagos, Nigeria*, communiqué du 2 décembre 2014, AFR 44/020/2014, p. 2.

³⁸⁹ Groupe de la Banque africaine de développement, *Second Review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group: Report of the Consultant – E.S. Ayensu*, publié le 24 septembre 2014, p. 26.

³⁹⁰ Amnesty International, *World Bank: Investigate... op. cit.*, p. 2.

³⁹¹ Dans le cadre des consultations menées en vue de la révision des règles de procédure du Panel d'inspection, un cadre de direction de l'administration de la Banque interrogé a ainsi expliqué que, de son point de vue, « *Management should be allowed some time to address Requesters' concerns, especially if the Panel feels that the Requesters have not given Management the opportunity or time to address the issues in question. However, the Panel should not seek to be an intermediary between Management and Requesters. The term "supporting opportunities" carries a notion of active involvement, which could blur the Panel's independent policy compliance role and its responsibilities as part of the World Bank* » (Panel d'inspection, « *Comments from Senior Bank Management* » *op. cit.*, p. 6, § 5.4). Dans la même optique, le personnel de la Banque a fait valoir que « *[t]he*

269. Les deux autres conditions de l'indépendance fonctionnelle l'organe de contrôle à l'égard des organes responsables de l'exécution de la fonction de l'organisation internationale visent à dissocier l'organe de contrôle de la chaîne hiérarchique de l'administration de l'organisation. C'est-à-dire qu'il s'agit pour celui-ci d'être placé dans une position où il ne reçoit aucune instruction d'autres organes de l'organisation quant à l'exercice de ses attributions. Mais dans le même temps, cette dissociation n'implique pas un isolement de l'organe de contrôle, dans la mesure où il doit avoir l'autorité suffisante pour se faire obéir des organes de l'organisation qu'il contrôle. Il faut relever une nuance à cet égard : l'organe de contrôle n'est pas placé dans la position d'un organe étranger à la chaîne hiérarchique de l'administration de l'organisation. Les organes de contrôle sont partie intégrante du bon accomplissement de sa fonction par l'organisation. S'ils ne jouent aucun rôle dans l'exécution de sa fonction, leur rôle est directement relié à son bon accomplissement en ce qu'il consiste à proposer une détermination indépendante et impartiale par un organe-tiers de ce que constitue le bon accomplissement de cette fonction. À cet égard, si la détermination à laquelle aboutit l'organe de contrôle n'est pas la détermination finale – celle-ci revenant à l'organe à qui le contrôle est adressé –, elle est l'expression d'une volonté supérieure à celle des organes dont la détermination de ce qui constitue le bon accomplissement de la fonction de l'organisation fait l'objet du contrôle. Si cette volonté ne s'impose pas à ces organes, ces derniers ne doivent pas pouvoir s'opposer à l'exercice des pouvoirs conférés à l'organe de contrôle dans le cadre de ses attributions. À cette fin, il doit pouvoir se faire obéir d'eux lorsque son rôle le requiert, par exemple pour ce qui est d'avoir accès aux documents préparés par l'administration de l'organisation ou pour conduire des visites et des entretiens avec les responsables concernés. Il en va également de l'apparence d'indépendance de l'organe de contrôle de l'extérieur de l'organisation : pour les requérants, le contrôleur doit par nécessité apparaître comme investi d'une autorité supérieure à celle du contrôlé, il ne saurait en aller autrement sans mettre à mal la confiance qu'ils peuvent investir dans la procédure de contrôle.

B/ Les garanties de l'indépendance fonctionnelle de l'organe de contrôle

270. L'indépendance de l'organe de contrôle concerne essentiellement ses relations avec l'organisation internationale qui l'a mis en place. On peut concevoir l'indépendance fonctionnelle dans la continuation de l'indépendance organique : c'est-à-dire l'idée qu'il ne sert à rien d'être organiquement indépendant si l'on est fonctionnellement impuissant. Pour un organe *de* l'organisation internationale, l'indépendance organique est de toute manière par définition relative. L'important est l'indépendance du fonctionnement de l'organe, de manière à garantir l'indépendance de son contrôle.

Management should have the primary responsibility of monitoring the implementation of the MAP (Management Action Plan), while the Inspection Panel has the major role of independently investigating the complaints. There should be no dilution of roles. The Management should report to the Board (and through the Board to the Panel) on the progress of the MAP periodically » (Panel d'inspection, « Comments from Bank Staff », Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders, juin – décembre 2011, p. 12, § 12.1).

271. C'est dans cette perspective plus fonctionnelle qu'organique que l'on examinera d'abord la garantie de l'indépendance des membres de l'organe de contrôle (1), puis la garantie de l'indépendance du fonctionnement de l'organe de contrôle (2).

1. La garantie de l'indépendance des membres de l'organe de contrôle

272. L'indépendance des membres de l'organe de contrôle s'affirme tout d'abord à travers les garanties s'appliquant dans le cadre de leur nomination. Les procédures mises en place par les organisations internationales apparaissent essentiellement centrées sur l'objectif de s'inscrire dans le cadre de l'équilibre institutionnel de l'organisation. Cela passe notamment par des phases de consultation impliquant les États membres et une répartition équilibrée de la provenance des États membres. La résolution instituant le Panel d'inspection de la Banque mondiale prévoit ainsi que, « *[t]he Panel shall consist of three members of different nationalities from World Bank (the "Bank") member countries. The President, after consultation with the Executive Directors, shall nominate the members of the Panel to be appointed by the Executive Directors* »³⁹². On peut comprendre qu'il s'agit là de tâcher de ne pas faire des membres du Panel des pions dans les jeux d'influence entre les États membres, tout en s'assurant de ne pas provoquer d'opposition frontale de la part de certains États membres au choix des membres devant siéger au sein du Panel. Les règles établissant le Panel de la MINUK prévoient une procédure de nomination de ses membres en deux phases : le Président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme propose des candidats au Représentant Spécial du Secrétaire Général dirigeant la MINUK, lequel nomme ensuite les membres du Panel³⁹³. À première vue, l'intervention du Président de la Cour EDH semble constituer une garantie de l'indépendance du Panel³⁹⁴. On peut penser qu'il s'agit d'un geste politique visant à donner des gages aux États du Conseil de l'Europe qui ont mené la fronde contre la situation d'impunité de la MINUK quant à l'indépendance des membres nommés pour siéger au Panel. Pour autant, cette procédure ne va pas sans soulever quelques questions, comme le fait remarquer Sonja Grover dans le cadre de son étude de l'affaire *N.M. et al.* : « *the Kosovo Human Rights Advisory Panel to UNMIK hearing the human rights complaint of the RAE U.N. IDP camp victims is appointed by the head of UNMIK – the latter being the very body alleged to have perpetrated the gross human rights violations against the RAE IDPs* »³⁹⁵. D'autant plus que la portée du pouvoir de désignation des candidats conféré au Président de la Cour EDH a été subséquemment encadré pour l'empêcher de l'user comme d'un pouvoir de veto, ce qui revient à laisser le chef de la MINUK libre de nommer la personne qu'il souhaite au bout d'un mois au prétexte que le Président de la Cour européenne n'aurait pas proposé un nombre suffisant de

³⁹² Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 3.

³⁹³ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, § 5.1.

³⁹⁴ A. MOMIROV, « Local Impact of "UN Accountability" Under International Law: The Rise and Fall of UNMIK's Human Rights Advisory Panel », *International Peacekeeping*, 2012, vol. 19/1, pp. 9-10.

³⁹⁵ S. GROVER, *The European Court of Human Rights as a Pathway to Impunity for International Crime*, Springer, Leiden, 2010, p. 190.

personnes possédant les qualités nécessaires pour siéger au sein du Panel³⁹⁶. Il eut sans conteste été profitable pour l'indépendance du Panel que le chef de la MINUK s'en remette entièrement au Président de la Cour EDH pour la désignation des membres de l'organe de contrôle, ou tout au moins que les rôles dans la procédure soient inversés – avec la possibilité pour le Président de décliner d'user de son pouvoir de nomination si les personnes proposées ne présentent pas les garanties nécessaires. D'autant plus que l'on voit mal ce que la MINUK aurait pu y perdre en bienveillance de la part du Panel, sauf à reconnaître que l'indépendance du Panel est compromise dans le cadre de la procédure actuelle. Il nous semble toutefois que l'on puisse douter qu'une telle procédure soit juridiquement possible. D'un point de vue légal, lier ainsi la compétence de nomination du Représentant spécial du Secrétaire général à la décision d'une autorité extérieure à la MINUK s'apparenterait au transfert d'une compétence que celui-ci tient de la résolution 1244 – sur la base de laquelle le règlement instituant le Panel a été pris – et qu'il ne lui appartient pas de décider de sa propre initiative de ce transfert, sous peine d'excéder les pouvoirs qu'il tient de la résolution 1244³⁹⁷. Si l'on suit la logique du parallélisme des procédures, il faudrait un acte du Conseil de Sécurité, ou au moins du Secrétaire général des Nations Unies, pour mettre en place une telle procédure. Cette objection que nous faisons met en lumière ce qui constitue certainement la limite la plus forte à l'indépendance de la procédure de nomination des membres de l'organe de contrôle : celle-ci ne peut sortir du cadre institutionnel de l'organisation internationale.

273. Cette limite se retrouve dans l'encadrement de la procédure de destitution des membres de l'organe de contrôle ainsi que leur statut au sein de l'organisation en tant qu'officiels. Les règles du Panel d'inspection de la Banque mondiale prévoient en matière de destitution que, « *[m]embers of the Panel may be removed from office only by decision of the Executive Directors, for cause* »³⁹⁸. En matière de statut des membres du Panel, elles prévoient que :

« *[i]n the performance of their functions, members of the Panel shall be officials of the Bank enjoying the privileges and immunities accorded to Bank officials, and shall be subject to the requirements of the Bank's Articles of Agreement concerning their exclusive loyalty to the Bank and to the obligations [...] of the Principles of Staff Employment concerning their conduct as officials of the Bank* »³⁹⁹.

On retrouve des règles exactement similaires concernant le statut des membres dans le Règlement établissant le Panel de la MINUK⁴⁰⁰. Aucune procédure n'est prévue concernant la possibilité de leur destitution, mais les règles ne prévoient pas non plus expressément que les membres du Panel sont inamovibles, créant de la sorte un *vide juridique*.

274. C'est pour cette raison que la faiblesse organique inhérente à la procédure de nomination des membres de l'organe de contrôle doit être contrebalancée par des garanties tenant aux qualités personnelles des individus nommés et aux garanties de leur indépendance une fois

³⁹⁶ MINUK, *Administrative direction n° 2009/1 implementing UNMIK Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adoptée le 17 octobre 2009, UNMIK/DIR/2009/1, § 3.1.

³⁹⁷ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Préambule, § 2.

³⁹⁸ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 9.

³⁹⁹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 11.

⁴⁰⁰ Concernant le statut des membres du Panel, voir MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, §§ 7.2-7.3.

nommés. Il nous semble qu'il ne faut en effet pas oublier le fond de la question : est-ce qu'une fois nommés les membres de l'organe de contrôle auront à cœur d'agir indépendamment et bénéficieront de protection dans ce cadre. La résolution instituant le Panel d'inspection de la Banque mondiale prévoit ainsi que :

« [m]embers of the Panel shall be selected on the basis of their ability to deal thoroughly and fairly with the requests brought to them, their integrity and their independence from the Bank's Management, and their exposure to developmental issues and to living conditions in developing countries. Knowledge and experience of the Bank's operations will also be desirable »⁴⁰¹.

La résolution précise en outre que toutes les personnes travaillant au sein de la Banque ou ayant travaillé pour la Banque, quelle que soit leur position – « *Executive Directors, Alternates, Advisors and staff members of the World Bank Group [...]* For purposes of this Resolution, the term "staff" shall mean all persons holding World Bank Group appointments as defined in Staff Rule 4.01 including persons holding consultant and local consultant appointments » – ne peuvent servir au sein du Panel⁴⁰². De la même manière, les règles gouvernant le Panel de la MINUK énoncent que les individus nommés doivent être des juristes internationaux possédant de hautes qualités morales, impartiaux et intègres, avec une expertise bien établie dans le domaine des droits de l'Homme, et particulièrement le système européen (ce dernier critère explique et justifie pleinement le rôle du Président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme)⁴⁰³. Des dispositions similaires se retrouvent dans le statut de l'ensemble des juridictions internationales de premier ordre – Cour internationale de Justice, Cour européenne des droits de l'Homme, Cour de Justice de l'Union européenne –, qui articulent le même type d'équilibre que celui qu'on observe pour les organes de contrôle entre dépendance vis-à-vis de l'autorité de nomination et indépendance fonctionnelle des individus nommés⁴⁰⁴.

275. Si l'on regarde concrètement les individus nommés membres du Panel de la MINUK, on voit mal comment il serait possible de remettre en cause leur indépendance personnelle. Ont ainsi été nommés membres du Panel l'ancien Médiateur de la MINUK, qui avant cela a été membre de la Commission Européenne des Droits de l'Homme de 1993 jusqu'à sa dissolution et a exercé des fonctions d'expert en matière de droits de l'Homme au profit du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise ; l'ancienne Présidente de la chambre des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine de 1997 à 2005 et Juge *ad litem* au TPIY ; l'ancienne Juge Bulgare à la Cour Européenne des Droits de l'Homme entre 1998 et 2008 ; un ancien Juge à la Cour constitutionnelle de Belgique ; un Professeur à la *London School of Economics*⁴⁰⁵. Il faut relever que la proportion importante de personnes ayant exercé des fonctions juridictionnelles au sein de très hautes juridictions nationales comme internationales constitue en soi une garantie

⁴⁰¹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 5.

⁴⁰² *Ibid.*, § 6.

⁴⁰³ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, § 4.3.

⁴⁰⁴ *Statut de la Cour internationale de Justice*, article 2 ; *Convention européenne des droits de l'Homme*, article 21, § 1 ; *Traité sur l'Union européenne*, article 19, § 2 ; pour une analyse de l'indépendance de la nomination des juges à la Cour européenne des droits de l'Homme, voir C.-L. POPESCU, « La Cour Européenne des Droits de l'Homme », in H. RUIZ FABRI, J.-M. SOREL (dir.), *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, A. Pédone, Paris, 2010, pp. 96-108.

⁴⁰⁵ Voir les Rapports d'activité annuels du Panel, qui mentionnent les références biographiques de ses membres.

d'indépendance. De même pour un Professeur d'Université, profession dont l'exercice implique une solide indépendance d'esprit et liberté de penser. Si l'on peut critiquer le principe du système de nomination des membres du Panel de la MINUK, il paraît plus difficile de remettre en cause les nominations elles-mêmes. Il en va de même pour le Panel d'inspection de la Banque mondiale, dont les nominations montrent que les individus choisis présentent de solides qualités professionnelles⁴⁰⁶.

276. Par ailleurs, le mandat des membres du Panel est encadré par des garanties qui assurent que les individus qui y siègent ne seront pas influencés par la perspective de conserver leur poste ou d'avancer leur avenir professionnel. Les règles instituant le Panel prévoient ainsi que le mandat de ses membres est de cinq ans non renouvelables et que le Groupe de la Banque mondiale ne peut les employer à l'issue de leur mandat⁴⁰⁷. Rien de tel n'est en revanche prévu pour ce qui est du Panel de la MINUK, dont les membres peuvent être renouvelés à l'infini pour des mandats de deux ans, puis d'un an après la révision de 2007⁴⁰⁸. La brièveté du mandat et la possibilité de les renouveler à l'infini constituent une limite forte à l'indépendance du Panel, dans la mesure où cela fragilise considérablement les garanties de continuité de l'action de ses membres. L'indépendance des individus siégeant au sein des organes de contrôle est également assurée par la position qui leur est donnée au sein de l'organisation. Les règles du Panel d'inspection de la Banque mondiale prévoient ainsi que :

« [o]nce they begin to work on a full-time basis, they shall receive remuneration at a level to be determined by the Executive Directors upon a recommendation of the President, plus normal benefits available to Bank fixed-term staff. Prior to that time, they shall be remunerated on a per diem basis and shall be reimbursed for their expenses on the same basis as the members of the Bank's Administrative Tribunal »⁴⁰⁹.

Dans son ouvrage consacré au Panel, Ibrahim Shihata précise que, « *[d]uring the Board discussion of the Resolution, management indicated that its budget estimates for the Panel's cost assumed full-time inspectors at grades 27-28 in the Bank's salary scale, which are the highest grades below the Vice Presidential level* »⁴¹⁰.

277. Au final, on peut retenir que l'indépendance des individus siégeant au sein des organes de contrôle n'est garantie que de manière relative, du fait qu'elle ne peut se déployer qu'au sein de l'espace institutionnel. Cela implique notamment que la procédure de nomination des membres de l'organe de contrôle, leur statut et les règles relatives à leur protection juridique ne peuvent sortir du cadre juridique de l'organisation. On peut aussi retenir que l'indépendance des différents organes de contrôle est garantie institutionnellement à des degrés divers en fonction des organisations. Dans l'ensemble, il ne semble pas qu'un quelconque organe de contrôle analysé ici ne soit pas indépendant en pratique. Toutefois, cela apparaît dans certains

⁴⁰⁶ Voir les biographies mises en ligne sur le site internet du Panel d'inspection : <https://www.inspectionpanel.org/index.php/about-us/former-panel-members> (consulté le 30 janvier 2021).

⁴⁰⁷ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, §§ 4 et 11.

⁴⁰⁸ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, § 5.2 ; amendé par : MINUK, *Regulation n° 2007/3 amending UNMIK Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 12 janvier 2007, UNMIK/REG/2007/3, Section 1.

⁴⁰⁹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 11.

⁴¹⁰ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, p. 87.

cas plus tenir à la retenue de l'organisation et des États membres vis-à-vis de l'organe de contrôle et à la personnalité des individus siégeant au sein de l'organe, qu'à un ensemble de règles formelles garantissant son indépendance. C'est particulièrement visible s'agissant du Médiateur du Comité des sanctions, qui présente le degré le plus faible d'institutionnalisation. À l'opposé du spectre, les organes de contrôle des institutions financières internationales révèlent le plus haut degré de perfectionnement dans les garanties institutionnelles apportées à leur indépendance.

2. La garantie de l'indépendance du fonctionnement de l'organe de contrôle

278. La question de l'indépendance de l'organe de contrôle en tant qu'institution est essentiellement centrée sur la garantie de l'effectivité de son activité de contrôle. Dans ce cadre, on s'intéressera logiquement aux dispositions relatives aux moyens matériels et juridiques et à la liberté d'action de l'organe de contrôle. On peut commencer par relever que, de manière générale, les textes instituant les organes de contrôle disposent que ceux-ci se voient allouer les ressources budgétaires suffisantes pour accomplir leur tâche⁴¹¹. Dans le même temps, les organisations internationales se montrent particulièrement sensibles au fait de ne pas créer des organes disposant de ressources budgétaires superflues – souci qu'il faut comprendre dans le contexte des contraintes financières fortes qui pèsent sur les organisations internationales. Cela se traduit notamment par le fait que certains organes de contrôle composés de plusieurs membres prévoient, qu'à l'exception du président, les autres membres ne travailleront à temps plein que si la charge de travail le requiert⁴¹². Comme le rapport Ibrahim Shihata à propos du Panel d'inspection :

*« [t]he management report to the Board's Committee of the Whole meeting of August 26, 1993, emphasized the need for an "institutional system" for the Panel. While recognizing the importance of avoiding the cost of a full-time unit before the need for it existed, it concluded by stating that: "it would not seem appropriate to make a decision on this function largely or even significantly on the basis of costs alone. The important thing is to structure the function in such way that if the workload is modest, costs can be adjusted to match it. If the costs turn out to be larger, it would only be because there is a substantial and continuous volume of legitimate complaints, and hence a need for the function. In that case, it is hard to conceive the costs arising as anything but an essential cost of doing business in the way that now seems appropriate to the Bank community and its shareholders" »*⁴¹³.

Les organes de contrôle se voient également attribuer des moyens matériels de nature à traduire leur indépendance. Cela implique des choses aussi banales que les bureaux où travaillent l'organe de contrôle. Le rapport préparé pour célébrer les vingt-cinq ans du Panel d'inspection de la Banque mondiale raconte ainsi comment, à ses débuts, « [w]hen Bröder and Eduardo

⁴¹¹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 12 ; MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, § 8.

⁴¹² C'est notamment ce que prévoient les règles du Panel d'inspection de la Banque mondiale, voir Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 10.

⁴¹³ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, p. 97.

Abbott, the Panel's first executive secretary, initially were assigned offices, Bröder went to Bank President Lewis Preston to demand a designated section for the Panel to ensure its independence and the privacy of its operations. Preston agreed »⁴¹⁴.

279. Un autre point crucial pour l'indépendance du fonctionnement de l'organe de contrôle en matière de ressources matérielles mises à sa disposition par l'organisation est l'indépendance de la structure administrative qui assiste les membres dans le cadre de leur activité de contrôle. Il est particulièrement important qu'elle soit distincte des autres structures administratives de l'organisation internationale, afin de marquer clairement la différenciation institutionnelle entre l'organe de contrôle et l'organisation. De façon éclairante, il est rappelé dans le rapport célébrant les 25 ans du Panel d'inspection de la Banque mondiale qu'au moment de sa mise en place :

« there was a suggestion to make the Panel staff a unit equivalent to “a secretariat of a committee of the Board”, which would mean that Abbott, as the executive secretary, would not report directly to the Panel, he recalled. “And Mr. Bröder, of course, said this is absolutely not acceptable, and he offered to resign right away, right there”, Abbott said. Once again, Bröder's position prevailed »⁴¹⁵.

Les règles du Panel d'inspection de la Banque mondiale prévoient ainsi des garanties identiques à celles des membres du Panel pour le Secrétaire du mécanisme de responsabilité, qui est la structure abritant le Panel d'inspection depuis la révision de 2020, lequel dirige administrativement les personnels assistant les membres du Panel dans leur activité de contrôle⁴¹⁶. De façon similaire, le règlement instituant le Panel de la MINUK prévoit que, « *[a] full-time secretariat shall service the Advisory Panel* » et que les règles de procédure adoptées par le Panel « *may assign powers and responsibilities to the secretariat of the Advisory Panel* », assurant par là l'indépendance organisationnelle du Panel⁴¹⁷. Les règles de procédure adoptées par le Panel prévoient en conséquence que, « *[t]he Executive Officer shall, under the direction of the Presiding Member, be responsible for the work of the Secretariat* »⁴¹⁸. Sous réserve de ne pas pouvoir dépasser le budget alloué à l'organe de contrôle, la liberté de ce dernier en matière d'emploi des personnels de l'organisation mis à son service et d'engagement de personnels extérieurs apparaît totale. Les règles du Mécanisme de responsabilité de la Banque mondiale spécifient par exemple que le Secrétaire exécutif a pour tâche de « *[h]iring Accountability Mechanism staff and consultants as needed in accordance with World Bank policies and procedures within the available budget* »⁴¹⁹. S'agissant du personnel

⁴¹⁴ Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 26.

⁴¹⁵ *Idem*.

⁴¹⁶ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004, § 3. Cela constitue un progrès par rapport à la situation initiale, qui prévoyait simplement que le Président choisisse, après consultation des Directeurs exécutifs, un membre du personnel de la Banque mondiale pour servir comme Secrétaire exécutif du Panel. Cette évolution correspond à la transformation du Mécanisme de responsabilité de la Banque mondiale en 2020, avec la séparation entre la fonction de contrôle et la fonction de médiation. Cela implique toutefois un risque de dépendance du Panel d'inspection vis-à-vis du Secrétaire exécutif du Mécanisme de responsabilité, qui justifie de la mise en place de garde-fous spécifiques (voir *idem*, § 8).

⁴¹⁷ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, §§ 9 et 18.1.

⁴¹⁸ HRAP, *Rules of Procedure*, version amendée du 12 février 2010, règle 9, § 2.

⁴¹⁹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004, § 4, b.

spécifiquement assigné au Panel d'inspection, les règles précisent que ceux-ci répondent au Secrétaire exécutif pour ce qui concerne les questions administratives, mais aux membres du Panel d'inspection « *on technical matters, such as the compliance investigation itself, the composition of compliance teams and their mission travel, and the selection of consultants* »⁴²⁰. Cette dernière précision est d'importance, dans la mesure où le Panel d'inspection a recours régulièrement à des consultants extérieurs – notamment des traducteurs pour mener des consultations avec les personnes privées tierces requérantes – et qu'il s'agit là d'un gage d'indépendance important.

280. En matière de liberté d'action enfin, les organes de contrôle mis en place par les institutions financières internationales apparaissent relativement peu contraints à l'intérieur des limites de l'espace institutionnel. Les règles les instituant prévoient notamment que les organes de contrôle ont un accès libre et non restreint aux documents et personnels de l'organisation internationale⁴²¹. Par comparaison, les Nations Unies apparaissent nettement plus restrictives dans la liberté d'action laissée aux organes de contrôle. Le Panel de la MINUK est ainsi libre de requérir la soumission de documents en possession de l'organisation ou des témoignages de ses personnels, mais le Règlement prévoit qu'il revient au Représentant Spécial du Secrétaire général d'approuver l'opportunité de donner suite aux demandes du Panel⁴²². On observe toutefois une tendance à l'encadrement de l'indépendance d'action des organes de contrôle, manifestée dans la révision de la résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale en 2020. Celle-ci se traduit en une spécification des actions attendues de la part de l'organe de contrôle, avec comme idée de l'empêcher de se saisir de son indépendance pour élargir la portée de son contrôle et déborder au-delà des limites de l'espace institutionnel⁴²³.

281. Toutefois, les organes de contrôle ne peuvent s'affranchir des limites de l'espace institutionnel. Il ne leur appartient ainsi pas de dépasser les limites des pouvoirs de l'organisation, qu'ils n'ont pas le pouvoir de fixer. La résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale prévoit en ce sens que, « *[i]n applying this Resolution to specific cases, the Panel will apply it as it understands it, subject to the Executive Directors' review. The Executive Directors will have the authority to interpret this Resolution* »⁴²⁴. C'est aussi dans cette perspective que l'on peut lire la précision que, « *Management will also make available to the public opinions of the General Counsel related to Inspection Panel matters promptly after the Executive Directors have dealt with the issues involved, unless the Executive Directors decide otherwise in a specific case* »⁴²⁵. En effet, l'organe de contrôle n'a pas compétence sur le traité instituant l'organisation internationale, ce qui constitue une limite infranchissable pour son indépendance. Par ailleurs, la compétence de contrôle s'exerce exclusivement sur l'organisation internationale, sans s'étendre aux actions imputables aux États

⁴²⁰ *Ibid.*, § 8, c.

⁴²¹ Pour le Panel d'inspection de la Banque mondiale, voir Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 35.

⁴²² MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, §§ 15.1-15.3.

⁴²³ Voir Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, §§ 36-38.

⁴²⁴ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 60.

⁴²⁵ *Ibid.*, § 58.

membres en leur qualité d'État. La résolution établissant le Panel d'inspection prend le soin de l'expliciter : « *[i]f the request alleges a material adverse effect and the Panel finds that it is not totally or partially caused by Bank failure, the Panel's report will so state without entering into analysis of the material adverse effect itself or its causes* »⁴²⁶.

282. Une dernière limite à l'indépendance des organes de contrôle qu'il convient de relever est la difficulté que ceux-ci peuvent avoir pour se défendre des tentatives de porter atteinte à leur indépendance. En effet, leur statut d'organes subsidiaires de l'organisation peut contraindre leur marge de manœuvre pour faire face à des attaques portées à leur encontre venant de l'extérieur de l'espace institutionnel. À cet égard, on peut relever que le statut du Panel d'inspection de la Banque prévoit que, « *[g]iven the need to conduct such work in an independent and low-profile manner, the Panel – and Management – should decline media contacts while an investigation is pending or underway* »⁴²⁷. Cette précision souligne que l'administration de la Banque ne doit pas compromettre la procédure de contrôle en communiquant dans les médias sur l'action mise en cause devant le Panel d'inspection par les requérants. Mais son effet pervers potentiel est qu'il devrait rester silencieux face à des tentatives de le mettre en cause par des autorités locales désireuses de voir un projet problématique être mené à terme – pour ne prendre qu'un seul exemple. Il devrait alors se reposer sur les organes politiques de l'organisation internationale pour assurer sa défense. Pour la Banque mondiale, on imagine que ce serait notamment le rôle de son Président.

II – Un organe impartial au regard du différend soumis à son contrôle

283. La question de l'impartialité de l'organe de contrôle est plus complexe à appréhender que celle de son indépendance. S'il est simple de dire ce que signifie *être indépendant*, il est beaucoup plus difficile d'appréhender ce que doit signifier *être impartial*. L'indépendance est en effet une liberté d'action, mais elle n'a en elle-même aucune incidence sur le sens de l'action. L'impartialité au contraire est directement aux prises avec la question de savoir quelle est le sens de l'action qui doit être entreprise, parce qu'elle peut l'être librement. En réalité, ce que l'on définit comme l'absence de parti pris est une illusion, car nul ne peut dire être absolument objectif. Seul le hasard véritable n'a aucun parti pris. Il faut ainsi comprendre qu'on ne doit pas concevoir l'impartialité comme la neutralité. Comme l'explique Emmanuel Jouannet :

« [l'impartialité] n'est donc pas l'absence ou la négation de partis pris, d'influences et de préjugés de la part du juge. Elle est simplement leur mise à distance raisonnable. L'impartialité interdit au juge de prendre parti a priori pour un différend qu'il va devoir juger sans pour autant lui demander de s'en tenir à la position d'arbitre neutre [...]. Aussi bien, l'impartialité qui n'est pas la neutralité revient au contraire pour le juge à prendre conscience des présupposés à partir desquels il solutionne le différend ou retient telle interprétation. Un juge impartial est susceptible d'exprimer ses préférences personnelles par rapport à ses propres valeurs mais il doit les présenter comme telles et non pas comme étant le résultat d'un jugement parfaitement objectif. Autrement dit, l'impartialité comme simple mise à distance renverse subtilement le principe de neutralité pour en conserver le

⁴²⁶ *Ibid.*, § 38.

⁴²⁷ *Ibid.*, § 37.

projet : elle consiste pour le juge non pas à se prétendre objectif et détaché de tout préjugé ou préférence idéologique, mais à assumer pleinement la subjectivité partielle de ses choix et de ses propres valeurs et à admettre qu'ils conditionnent l'orientation donnée à telle solution ou à telle interprétation »⁴²⁸.

Rapporté concrètement au positionnement des organes de contrôle, on peut dire que cela signifie que ces organes doivent agir sans préférence personnelle pour l'une ou l'autre des parties impliquées dans le différend, mais en prenant le parti du rôle qui leur a été assigné par l'organisation internationale qui les a mis en place : rendre celle-ci ouverte et sensible à la situation des personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de la fonction de l'organisation. Il faut comprendre par-là que si les organes de contrôle ne sont pas les défenseurs des personnes privées tierces – comme peuvent l'être les organisations non gouvernementales par exemple –, il n'en demeure pas moins qu'ils ont été créés pour eux, afin de faire valoir leur intérêt là où l'organisation l'aurait ignoré en ne respectant pas les procédures et les règles de son droit interne visant à le garantir. En ce sens, on peut dire que, vus de l'extérieur, les organes de contrôle sont le visage de l'organisation tourné vers les personnes privées que celle-ci a ignoré, et que, vus de l'intérieur ils font porter la voix de ces personnes privées auprès de ceux des organes de l'organisation qui les ont ignorées. Alors bien sûr, pour que cette voix ait des conséquences, il faut que les griefs qu'elle énonce se vérifient objectivement : c'est là que l'organe de contrôle ne se fait pas le défenseur des requérants qui se présentent devant lui mais évalue leurs griefs en tant que tiers indépendant et impartial. Mais il a pour parti que ces griefs ne soient pas ignorés.

284. Pour résumer, on peut donc dire que l'impartialité de l'organe de contrôle ne signifie pas une absence de sensibilité de sa part à la situation des requérants : au contraire, il y est hautement attentif, parce que c'est son rôle que de l'être. En revanche, lorsqu'il en vient à l'évaluation des griefs présentés devant lui, il ne considère plus l'intérêt des personnes privées tierces, ni celui des organes mis en cause par ces griefs : son parti est celui de la fonction de l'organisation internationale appréciée impartialement, c'est-à-dire y compris à l'égard de ceux – quels qu'ils soient, États membre ou Administration – qui incarnent l'organisation. En suivant le raisonnement tracé par Emmanuelle Jouannet, on conçoit alors que, dans le cadre de la situation de fait donnée qui est soumise à son examen, l'organe de contrôle ramène le comportement des organes de l'organisation chargés de l'exécution de sa fonction à la réalité politique, sociale, économique, environnementale – ou tout autre champ auquel elle se rapporte – de ce pour quoi l'organisation internationale a été créée par ses États membres. S'il n'est pas compétent pour remettre en cause la légalité de la fonction assignée à l'organisation par les États membres, reste à savoir ce qu'elle signifie. En effet, si le fait que l'organisation internationale a été créée pour accomplir une fonction donnée est nécessairement légal d'un point de vue interne à l'organisation internationale – qui est par essence celui de l'organe de contrôle en tant qu'organe subsidiaire –, telle ou telle action de l'organisation peut être considérée légale ou pas selon qu'on la comprend ou non comme correspondant à la fonction de l'organisation. C'est dans ce champ des possibles, qui est soumis à la dispute entre les différentes parties qui ont un intérêt à voir telle action être considérée comme correspondant ou non à la fonction de l'organisation, que l'organe de contrôle déploie son impartialité. Dans cette

⁴²⁸ E. JOUANNET, « Actualité des questions... » *op. cit.*, p. 294.

perspective, plutôt que de concevoir l'impartialité comme l'absence de parti pris, on peut la concevoir comme la recherche d'un point de vue qui s'attacherait à concilier l'ensemble des intérêts représentés : celui des États, qui ont créé l'organisation internationale dans un but spécifique, et celui des personnes privées tierces, qui sont les bénéficiaires ultimes de ce pour quoi les États ont créé l'organisation. L'impartialité implique pour l'organe de contrôle de défendre l'un et l'autre comme formant une seule et même réalité. Pour résumer, impartial, l'organe de contrôle n'en est pas moins engagé du fait de la nature spécifique du rôle qu'il a à jouer au sein de l'organisation internationale : il défend le droit des personnes privées tierces à faire valoir leur voix face à l'administration de l'organisation en charge de l'exécution de sa fonction, et il défend une conception de cette fonction qui tienne compte de l'ensemble des intérêts des parties concernées par son accomplissement.

285. Ainsi conçue, il importe de préciser les enjeux de l'impartialité de l'organe de contrôle (A), avant d'en présenter les garanties (B).

A/ Les enjeux de l'impartialité du contrôle de l'organisation internationale ouvert aux individus

286. L'impartialité de l'organe de contrôle s'appréhende différemment selon qu'on la considère d'un point de vue extérieur ou interne à l'organisation internationale. Les enjeux ne sont logiquement pas les mêmes pour les diverses parties au différend auxquelles l'organe de contrôle doit donner des gages de son impartialité. En ce sens, on doit distinguer entre l'impartialité interne de l'organe de contrôle (1) et son impartialité externe (2).

1. L'impartialité interne : le respect des équilibres institutionnels de l'organisation internationale

287. L'impartialité interne de l'organe de contrôle est la perception de son impartialité par les autres organes de l'organisation internationale, ceux représentant les États membres et ceux formant l'appareil administratif de l'organisation. Du point de vue des premiers, il s'agit de garantir que l'organe de contrôle ne soit pas disproportionnellement plus sensible aux attentes et intérêts d'une catégorie d'États membres au détriment d'une autre catégorie – par exemple les États membres contributeurs d'une institution financière internationale et les États membres bénéficiaires de ses prêts. À ce titre, il ne faut pas pousser l'exigence d'impartialité jusqu'à considérer comme une compromission le fait que l'organe de contrôle soit le résultat d'une volonté politique émanant de certains États membres seulement – ce qui a comme conséquence logique que son activité corresponde aux intérêts de ceux qui ont poussé pour sa création. Il est évident que les organes de contrôle sont la résultante d'un choix politique, qui a pu opposer politiquement certains États membres. Par exemple, la création du Bureau du Médiateur du Comité des sanctions est liée à la pression exercée par certains États occidentaux face à des dérives qui ont touché leurs nationaux. Pareillement, même si de façon plus indistincte, la création du Panel de la MINUK peut être reliée à la volonté des États européens – surtout du Conseil de l'Europe – d'étendre la couverture de la Convention européenne des droits de

l'Homme au Kosovo. Pour autant, dans les deux cas, cela ne fait pas de l'organe de contrôle un outil au service d'une politique de certains États membres visant à contrôler – au sens politique – l'organisation internationale⁴²⁹. Dans cette optique, on peut relier la nécessité de l'impartialité de l'organe de contrôle aux principes d'indépendance de l'organisation vis-à-vis des États qui l'ont créée et d'égalité des États membres entre eux – corollaire de leur souveraineté. L'un et l'autre principe allant dans le sens d'une impartialité formelle et n'excluant pas une partialité relative sur le plan matériel comme reflet de la réalité des équilibres de puissance entre les États membres.

288. Il ne faut pas non plus négliger le fait que les États qui bénéficient directement de l'action de l'organisation sont naturellement inclinés à percevoir l'action de l'organe de contrôle comme allant à l'encontre de leur intérêt, ce qui renforce l'exigence d'impartialité afin de prémunir la procédure de contrôle contre des attaques émanant des États qui argueraient d'un manque d'intégrité et d'un parti pris. Comme le fait remarquer un personnel de la Banque mondiale :

*« interaction between the Panel and Government can be difficult, because most Governments want the project and resent the Panel “torpedoing” the project, making Government and the Bank look bad, and opening consultation with citizens outside their structure. Country Office Staff urged that the Panel be more understanding of the complex dialogue between Management and the Government, and provide more flexibility to Management. The Panel should be aware that Governments do not understand its purported neutral stance toward Requesters, and believe that the Panel favors the Requesters. Although the Panel process is supposedly internal to the Bank, it is perceived that the process addresses failures of the borrower, albeit indirectly, and impacts both Government counterparts and the Project »*⁴³⁰.

Cela conduit cependant à adopter une perception potentiellement dangereuse de ce que devrait être l'impartialité de l'organe de contrôle, dans la mesure où son rôle peut précisément être de casser le lien de connivence qui pourrait s'être établi entre l'administration de l'organisation sur un plan local et les autorités étatiques avec lesquelles elle coopère dans le cadre de l'accomplissement de la fonction de l'organisation. C'est ce que l'on a pu observer dans le cadre du *China Western Poverty Reduction Project*, où l'investigation menée par le Panel d'inspection de la Banque mondiale a critiqué le fait que le personnel local de l'organisation en charge du projet approuvait en toute conscience des pratiques non conformes aux standards et pratiques opérationnels de la Banque au motif que, *« in China, things are done differently »*⁴³¹. Dans cette perspective, l'impartialité de l'organe de contrôle consiste à avoir une approche de l'action de l'administration de l'organisation qui soit détachée des habitudes pouvant naître avec la pratique.

289. Pour ce qui est de l'appareil administratif de l'organisation, l'impartialité de l'organe de contrôle s'apprécie différemment, dans la mesure où l'administration de l'organe de contrôle

⁴²⁹ On ne peut l'exclure à titre d'hypothèse, mais ça n'apparaît pas être le cas dans aucun des organes de contrôle que nous étudions, ni dans aucun des organes de contrôle dont nous avons eu connaissance.

⁴³⁰ J. ADEN, « Summary of Targeted Discussions with Bank Management », *Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011, p. 6.

⁴³¹ D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western Poverty Reduction Project », D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman and Littlefield Publ., Lanham, 2003, p. 229.

n'a pas voix au chapitre s'agissant de la mise en œuvre de son activité. En ce sens, on ne saurait dire que celle-ci a un *droit* à l'impartialité de l'organe de contrôle à son égard, au sens où l'on peut dire pour les États membres. L'appréciation de l'exigence d'impartialité la concernant se déploie plutôt sur le terrain de l'effectivité du contrôle, au sens où il est crucial que l'organe de contrôle ne soit pas perçu par l'administration qu'il contrôle comme un adversaire à restreindre ou à combattre. L'impartialité ne s'apprécie alors pas comme un droit, mais comme une nécessité. Elle vise à instaurer une relation de confiance entre l'organe de contrôle et l'administration qu'il contrôle, afin que celle-ci joue pleinement le jeu du contrôle et le voit comme une chose positive et non comme une chose négative. Dans une telle perspective, il s'agit moins de percevoir l'organe de contrôle comme dépourvu de parti pris que de le percevoir comme n'étant pas *contre* l'administration de l'organisation. Le cas du Panel d'inspection de la Banque mondiale éclaire ce besoin de créer une relation non conflictuelle entre l'organe de contrôle et l'administration de l'organisation. Dans le cadre d'une enquête menée par le Panel auprès des différentes parties prenantes de son activité de contrôle, un cadre de direction de l'organisation a exprimé son sentiment que :

*« some Panel staff seemed to see their role as “protecting the poor against the Bank” and it comes across in a prosecutorial and adversarial approach that is often too legalistic. This approach creates a court-like atmosphere which could be changed in an intangible way. It would not change the vision of the Panel, but the engagement of the Panel with Management, where the goal is to rectify the harm that has been done. This is the ultimate objective »*⁴³².

Derrière cette perception, on retrouve la tension déjà soulignée entre la conception de l'organe de contrôle comme étant là pour identifier les violations par l'administration de l'organisation internationale des règles juridiques encadrant l'accomplissement de sa fonction – avec en ligne de mire la sanction de cette violation – et celle de l'organe de contrôle comme visant à rectifier les erreurs commises, dans une approche cette fois constructive et conciliatrice.

290. Cette vision de l'administration de l'organisation de l'impartialité du contrôle ouvert aux personnes privées tierces est cependant problématique, car elle conduit d'une part à cantonner le rôle de l'organe de contrôle dans son rôle de médiation, là où les requérants privés pourraient souhaiter un cadre se rapprochant davantage d'une procédure juridictionnelle, et d'autre part à esquiver le fait d'avoir à répondre devant un tiers indépendant, capable à ce titre de mener sa propre investigation, dans le cadre d'une procédure pouvant déboucher sur de possibles sanctions pour avoir adopté un comportement inapproprié au regard des règles de droit applicables⁴³³. Tout le problème semble être de parvenir à trouver le point d'équilibre approprié entre la rigidité de l'impartialité caractéristique de l'organe juridictionnel et la souplesse et l'absence de regard inquisiteur de la médiation, avec en toile de fond l'équilibre entre la dimension de contrôle de la légalité interne du comportement de l'administration et celle de recherche de solutions afin d'améliorer l'accomplissement de la fonction de

⁴³² Panel d'inspection, « Comments from Senior Bank Management » *op. cit.*, p. 12, § 13.

⁴³³ Un membre de l'administration de la Banque fait ainsi valoir son sentiment que : « [t]he [Inspection Panel's] process, however, introduces a certain amount of fear for consequences which may obstruct the free exchange of ideas. This respondent thinks a conscious effort needs to be made to dispel such a perception » (Panel d'inspection, « Comments from Bank Staff » *op. cit.*, p. 13, § 13).

l'organisation⁴³⁴. Comme l'explique un membre de la direction de la Banque mondiale, dans le cadre d'une procédure d'inspection :

*« there are two objectives: 1) un-doing harm or mitigating it, and 2) accountability. We should not allow #2 to get in the way of #1. Under current procedures, the accountability comes before the help. At the end of the line, when the investigation report is completed two years from now, there will be help, but the accountability comes first, because there's this very formalized way of interacting. I think we need to look at these procedures differently. It seems to the respondent that the Panel process optimizes the accountability »*⁴³⁵.

Au final, le problème de l'impartialité du Panel d'inspection tel que perçu par l'administration de la Banque mondiale semble essentiellement être celui de la communication entre l'organe de contrôle et ceux qui font l'objet de son contrôle, afin que ces derniers perçoivent d'une manière appropriée et non antagoniste la requête déposée à leur encontre et qu'ils aient en retour le sentiment que leur travail est correctement appréhendé par l'organe de contrôle⁴³⁶. Cela ne signifie cependant pas que la direction de la Banque ne perçoive pas la nécessité d'une procédure formelle garante de l'apparence d'impartialité de l'organe de contrôle⁴³⁷.

2. L'impartialité externe : l'indifférence vis-à-vis de la volonté des États membres dans l'attribution de la fonction de l'organisation

291. L'impartialité externe de l'organe de contrôle est la perception de son impartialité par la société civile en tant que partie prenante de l'action des organisations internationales – concrètement, cela vise les personnes privées requérantes et les organisations non gouvernementales qui les soutiennent ou prennent position quant aux organes de contrôle mis en place à leur intention par les organisations internationales. Sous un certain angle, on pourrait y ajouter les autorités étatiques et les entreprises privées bénéficiaires de l'action des organisations internationales qui font l'objet d'une contestation, au sens où elles sont extérieures aux organisations. On les a cependant rangées dans le cadre de l'impartialité interne de l'organe de contrôle, dans la mesure où ces acteurs du différend n'en constituent pas des

⁴³⁴ Au sein de la Banque mondiale, il ressort que les personnels ressentent le potentiel bénéfique de l'action du Panel d'inspection tout autant que la crainte des conséquences pour leur carrière des fautes ou négligences qu'une investigation peut révéler : « [o]ne Respondent reported that selected Panel cases have provided lessons learned at the sectoral level. [...] At the corporate level on the other hand, Staff tend to remember the punitive cases, and widely shared fear of recriminatory action affecting careers obscures the richness of potential lessons learned. Several Respondents stated that the Panel needs to address the trade-off between learning and cases perceived by staff as adversarial and litigious, and spoke favorably of the advisory role of the CAO » (J. ADEN, « Summary of Targeted Discussions with Bank Management », *op. cit.*, p. 7).

⁴³⁵ Panel d'inspection, « Comments from Senior Bank Management » *op. cit.*, p. 14, § 14.5.

⁴³⁶ Panel d'inspection, « Comments from Bank Staff » *op. cit.*, p. 16, § 14.5 : « [c]ommunication between Management and the Panel could be informal. Maybe there should be one formal meeting after Panel sends the Request to Management. Let's sit down together and see that we the Panel understand the project and that you Management understand the Request. Interaction shouldn't be feared ».

⁴³⁷ Panel d'inspection, « Comments from Senior Bank Management » *op. cit.*, pp. 13-14, § 14.5 : « [i]n the context of an Inspection, Management has to be careful. There has to be a formal process there where we can feel that while we can exchange views, the Panel can feel that their process is pure. It sets limits on their side and on our side. The respondent stated that the Panel knows us well and we know them. While frequent communication is possible, at the end of the day if you're one of the 5 I's, you have to have a certain ring-fencing or you won't be considered independent ».

parties à proprement parler, mais sont les partenaires avec lesquels l'administration de l'organisation internationale mène son action. À ce titre, leur point de vue est donc à rattacher à l'impartialité interne de l'organe de contrôle.

292. De manière concrète, l'impartialité externe de l'organe de contrôle se rattache à un ensemble de qualités qu'il doit présenter aux yeux de la société civile pour être considéré comme crédible dans son rôle de résolution du différend qui oppose les requérants à l'organisation internationale. Appréhendé de l'extérieur, il s'agit tout d'abord, de façon évidente, de prémunir les personnes qui siègent au sein de l'organe de contrôle ou celles qui travaillent pour lui – qu'elles soient des personnels de l'organisation internationale affectés à l'organe de contrôle ou des consultants extérieurs directement recrutés par lui pour l'assister dans son rôle – de tout conflit d'intérêt vis-à-vis du contrôle de l'organisation internationale. Dans la même veine, il s'agit également de garantir que l'organe de contrôle n'est pas imprégné de la même culture – administrative, politique, économique, sociale, culturelle, etc. – que les organes de l'organisation responsables de l'exécution de la fonction de l'organisation qui sont à l'origine du litige. Il s'agit aussi d'assurer que l'organe de contrôle ne présente pas d'autres biais qui seraient susceptibles d'affecter son jugement ou la façon dont il conçoit l'intérêt des requérants et qui iraient en la défaveur de ces derniers.

293. Au-delà de la simple absence de parti pris ou de biais qui favoriseraient l'organisation internationale, l'impartialité de l'organe de contrôle du point de vue des personnes privées requérantes implique ensuite que celui-ci présente des qualités qui donnent des gages de sa capacité à opérer un contrôle effectif de l'organisation internationale. Cela signifie des moyens juridiques, administratifs, financiers et humains suffisants à sa disposition, dont la disponibilité ne dépende pas du bon vouloir de l'organisation internationale qu'il contrôle. Cela implique également la possession des compétences techniques – de nature juridique, économique, environnementale ou dans tout autre champ des sciences et techniques au sein duquel se déploie l'action de l'organisation – qui permettent à l'organe de contrôle de se faire par lui-même sa propre idée sur le différend à sa connaissance, sans avoir à se reposer sur une expertise émanant de l'administration qu'il contrôle. De façon paradoxale, cela implique que l'impartialité de l'organe de contrôle n'est pas nécessairement desservie par le fait qu'il emploie des personnels de l'organisation qui l'a créé, dans la mesure où leur connaissance de ses procédures administratives, de sa structure, de son champ d'activité en général, forme la base d'une capacité d'appréciation autonome de l'action de l'organisation. Il est en revanche alors nécessaire de garantir l'absence de porte tournante entre l'organe de contrôle et le reste de l'organisation.

294. Au final, l'impartialité de l'organe de contrôle – au plan institutionnel – repose essentiellement sur des garanties matérielles qui assurent sa capacité à se former son propre avis sur les différends qui lui sont soumis sans avoir à se reposer sur l'administration de l'organisation internationale, ainsi que sur des garanties juridiques encadrant l'intégrité des fonctionnaires de l'organisation travaillant au service de l'organe de contrôle. L'impartialité des – ou du – membres siégeant au sein de l'organe de contrôle est pour sa part également assurée par un ensemble de garanties matérielles et juridiques visant à protéger l'intégrité de leur jugement. Ce qui est central les concernant est cependant avant tout les qualités personnelles qu'ils possèdent et la manière dont elles ont orienté le choix de leur nomination. Cela inclut bien évidemment leurs compétences techniques et juridiques en rapport avec le

champ de l'action de l'organisation qu'ils contrôlent. Cela va aussi au-delà : pour être considérés comme impartiaux, les membres siégeant au sein de l'organe de contrôle doivent démontrer une sensibilité à la situation des personnes privées tierces qui seront amenées à faire valoir leurs griefs devant eux, non pas dans le sens d'un parti pris en leur faveur, mais dans le sens où les requérants doivent pouvoir reconnaître en eux la préoccupation de faire entendre la voix des faibles écrasés par les forts, afin d'avoir confiance dans le fait qu'ils sont bien là pour tenir tête à l'administration de l'organisation qu'ils contrôlent.

B/ Les garanties de l'impartialité de l'organe de contrôle ouvert aux individus

295. Les garanties d'impartialité contenues dans les textes régissant les organes de contrôle peuvent s'appréhender du point de vue de l'impartialité des individus siégeant au sein des organes et responsables du contrôle et du point de vue de l'impartialité institutionnelle de l'organe de contrôle.

296. Dans cette perspective, on passera donc tout d'abord en revue les garanties individuelles de l'impartialité de l'organe de contrôle (1), puis les garanties collectives (2).

1. La garantie de l'impartialité individuelle des membres de l'organe de contrôle

297. L'impartialité individuelle des membres de l'organe de contrôle est avant toute chose assurée à travers les critères qui encadrent leur sélection par l'autorité de nomination au sein de l'organisation internationale. Ces critères ont trait tant aux qualités morales des individus sélectionnés qu'à leurs compétences techniques en adéquation avec la réalité pratique du contrôle. La résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale énonce ainsi que :

« [m]embers of the Panel shall be selected on the basis of their ability to deal thoroughly and fairly with the requests brought to them, their integrity and their independence from the Bank's Management, and their exposure to developmental issues and to living conditions in developing countries. Knowledge and experience of the Bank's operations will also be desirable »⁴³⁸.

Au regard de ce dernier point, qui n'est pas érigé en condition, Ibrahim Shihata explique que cela répond à l'intention de prévenir,

« a concern expressed in the discussion of the Board [...]. Making it a condition, it was argued, would favor only the appointment of former Bank officials, whereas it would suffice to have one of the members of the Panel with knowledge of Bank operations. It was clear that such knowledge would be useful for inspectors but if was agreed it should not be a condition of eligibility »⁴³⁹.

De façon similaire, le Règlement instituant le Panel de la MINUK prévoit de son côté que :
« [t]he members of the Advisory Panel shall be international jurists of high moral character,

⁴³⁸ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 5.

⁴³⁹ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, pp. 66-67.

impartiality and integrity with a demonstrated expertise in human rights, particularly the European system »⁴⁴⁰. Au surplus, avant de prendre leur fonction, les membres de l'organe de contrôle prêtent un serment qui renforce l'image de leur impartialité aux yeux des parties se présentant devant le Panel en formant un parallèle clair avec les magistrats : « *I do hereby solemnly declare that : In carrying out the functions of my office, I shall uphold the law at all times and act in accordance with the highest standards of professionalism and the utmost respect for the dignity of my office and the duties with which I have been entrusted* »⁴⁴¹.

298. Les dispositions des organes de contrôle entendent également prévenir les conflits d'intérêt potentiels qui pourraient affecter l'apparence d'impartialité des membres siégeant en leur sein. Les règles du Panel d'inspection de la Banque se montrent particulièrement développées en la matière. Elles prévoient tout d'abord que les anciens employés et dirigeants du Groupe de la Banque mondiale ne peuvent servir au sein du Panel avant qu'un délai de deux ans se soit écoulé depuis la fin de leur engagement⁴⁴². Elles prévoient ensuite que, « *[a] Panel member shall be disqualified from participation in the hearing and investigation of any request related to a matter in which he/she has a personal interest or had significant involvement in any capacity* »⁴⁴³. Enfin, les règles encadrant la fin du mandat des membres du Panel prévoient que celui-ci ne peut être renouvelé et énonce une interdiction – sans limitation de durée – pour l'ensemble du Groupe de la Banque mondiale de les employer à un autre poste⁴⁴⁴.

299. L'ensemble de ces dispositions montrent que l'impartialité des individus siégeant en tant que membres au sein des organes de contrôle est particulièrement affirmée et peu compromise. Autant il apparaît possible de critiquer les garanties d'indépendance qui entourent l'organe de contrôle, du fait des limitations inhérentes aux contraintes de l'espace institutionnel, autant l'impartialité personnelle des individus siégeant au sein des organes semble difficilement pouvoir être prise en faute. Comme l'analyse l'architecte du Panel d'inspection de la Banque mondiale, l'ensemble de ces conditions,

*« show that great attention must be given to the choice of Panel members. These should be persons whose knowledge, experience, integrity and independence are such as to generate confidence on the part of all parties concerned within and outside the Bank. Without such confidence, the credibility of the function, its very raison d'être, will be called into question »*⁴⁴⁵.

On peut ainsi penser que l'impartialité des membres des organes de contrôle est appréhendée du point de vue de l'équilibre institutionnel des organisations internationales comme une manière de rendre crédible le contrôle, à la fois pour les requérants et pour les États membres qui souhaitent un contrôle indépendant de l'administration de l'organisation, tout en évitant de devoir donner trop de pouvoir à l'organe en lui garantissant une indépendance forte. Il se dessine ainsi une forme de compromis entre une indépendance limitée et une impartialité affirmée.

⁴⁴⁰ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, § 4.3.

⁴⁴¹ *Ibid.*, § 6.

⁴⁴² Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 6.

⁴⁴³ *Ibid.*, § 7.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, §§ 4 et 11.

⁴⁴⁵ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel... op. cit.*, p. 69 (en italiques dans le texte).

2. La garantie de l'impartialité institutionnelle de l'organe de contrôle

300. Au plan institutionnel, l'impartialité de l'organe de contrôle apparaît comme nécessitant peu de garanties. On observe un encadrement de certains organes du point de vue de l'équilibre de la représentation entre les États membres, comme dans la Résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale qui prévoit que, « *[t]he Panel shall consist of three members of different nationalities from World Bank member countries. The President, after consultation with the Executive Directors, shall nominate the members of the Panel to be appointed by the Executive Directors* »⁴⁴⁶. On peut lire cette disposition comme une manière de garantir que la sélection des membres du Panel s'accordera avec les équilibres et rapports de force entre États membres, évitant de trop donner la perception que l'organe de contrôle favoriserait certains groupes d'États plus que d'autres. On ne retrouve toutefois pas ce genre de considération dans les exemples du Panel de la MINUK ou du Médiateur du Comité des sanctions, dans la mesure où la représentation des États membres n'est pas un enjeu pour ces organisations.

301. Ce que l'on peut ainsi retenir est que l'impartialité institutionnelle ressort comme fondamentalement contingente : il n'est en réalité pas question de l'impartialité de l'organe de contrôle *au sein* de l'organisation qui l'a mis en place, mais bien plutôt son impartialité du point de vue des États en leur qualité de membres souverains et donc égaux de l'organisation. Ce point est mis particulièrement en lumière concernant les garanties d'impartialité du Panel d'inspection de la Banque mondiale vis-à-vis de l'État emprunteur qui fait indirectement l'objet du contrôle. La résolution prévoit ainsi explicitement que :

*« [t]he profile of Panel activities, in-country, during the course of an investigation, should be kept as low as possible in keeping with its role as a fact-finding body on behalf of the Executive Directors. The Panel's methods of investigation should not create the impression that it is investigating the borrower's performance. [...] Given the need to conduct such work in an independent and low-profile manner, the Panel – and Management – should decline media contacts while an investigation is pending or underway. Under those circumstances in which, in the judgement of the Panel or Management, it is necessary to respond to the media, comments should be limited to the process. They will make it clear that the Panel's role is to investigate the Bank and not the borrower »*⁴⁴⁷.

Il faut toutefois relever que cette exigence d'impartialité, que l'on peut interpréter comme une limite à l'indépendance du Panel d'inspection, va également en sens inverse. Elle s'accompagne en effet d'exigences placées sur l'administration de l'organisation ainsi que sur les États membres destinées à faire respecter l'impartialité de l'organe de contrôle. Concernant l'administration de la Banque mondiale, la résolution instituant le Panel énonce ainsi, d'une part que, « *Management will make significant efforts to make the Inspection Panel better known in borrowing countries but will not provide technical assistance or funding to potential requesters* », et d'autre part que, « *Management will not communicate with the Board on*

⁴⁴⁶ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 3.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, § 37.

matters associated with a request for inspection, except as provided for in the Resolution. It will thus direct its response to the request, including any steps it intends to take to address its failures, if any, to the Panel »⁴⁴⁸. La résolution énonce également, de manière générale et en direction des États membres, que :

*« [t]he Executive Directors recognize that enhancing the effectiveness of the Inspection Panel process assumes adherence to this Resolution by all parties in good faith. They also assume the borrowers' consent for field visits envisaged in the Resolution. If these assumptions prove to be incorrect, the Executive Directors will revisit the above conclusions »*⁴⁴⁹.

L'impartialité institutionnelle de l'organe de contrôle ne concerne donc pas que l'organe de contrôle. Elle s'étend à l'ensemble des organes de l'organisation ayant un rôle à jouer dans l'exercice du contrôle ouvert aux personnes privées tierces, y compris les États membres en leur qualité d'États souverains sur le territoire desquels se déploient les activités de l'organisation et celles de l'organe de contrôle.

Section 2 – L'autonomisation de la responsabilité des organisations internationales à travers les organes de contrôle ouverts aux individus

302. Après avoir fait état de l'autonomie de l'organe de contrôle au sein de l'organisation internationale qui l'a mis en place, il importe d'en tirer les conséquences sur le plan de sa responsabilité vis-à-vis des personnes privées tierces requérantes. Les qualités d'indépendance et d'impartialité qui caractérisent l'organe de contrôle impliquent en effet que ses déterminations revêtent une portée juridique particulière au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation. Créé par l'autorité exécutive suprême de l'organisation et répondant directement devant elle, l'organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces exprime une opinion juridique de l'organisation internationale sur ce que devrait être le comportement adéquat de ses organes responsables de l'exécution de sa fonction. Distincte tant des États membres que de la direction de l'organisation et impartiale vis-à-vis de l'action de l'administration mise en cause, cette opinion est ainsi imputable à l'organisation internationale en sa qualité de sujet de droit autonome comprise dans sa totalité. Ces organes échappent de fait à l'opposition qui structure le premier niveau de compréhension du droit des organisations internationales, entre la dépendance à l'égard de ses États membres – qui la dirigent et agissent à travers elle – et la tendance inévitable de l'administration de l'organisation à échapper à la volonté des États membres pour développer sa propre conception de ce que signifie accomplir la fonction assignée à l'organisation au regard de la conception qu'elle s'en fait. L'opinion qu'ils expriment ne pouvant être rattachée à l'un ou à l'autre des intérêts poursuivis en propre par ces différents pôles conceptuels, ils expriment à l'opposé une conception de l'intérêt poursuivi par l'organisation internationale qui fait le lien entre cette matrice originelle de l'organisation qu'exprime le couple dépendance/autonomie et son ancrage dans la réalité de l'action produite par la dynamique institutionnelle à travers l'appréciation de ses conséquences sur les personnes privées tierces qui en sont les bénéficiaires ultimes.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, §§ 61-62.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, § 63.

303. À ce point du raisonnement, il faut bien saisir que l'indépendance et l'impartialité de l'organe de contrôle ne sont qu'une condition prérequisée mais nullement décisive de la réalisation de l'autonomisation de la responsabilité de l'organisation internationale. Les organes de contrôle indépendants et impartiaux ne sont pas une singularité au sein des organisations. En témoigne l'existence de diverses formes d'évaluation périodique et d'audit, tant internes qu'externes. L'élément décisif pour l'autonomisation de la responsabilité tient à l'ouverture de l'organe de contrôle aux personnes privées tierces, donc n'ayant aucun lien avec la matrice institutionnelle originelle de l'organisation, ce qui introduit la possibilité de son dépassement. En mettant l'organisation internationale dans son entièreté – États membres, direction et administration chargée de l'exécution de sa fonction – aux prises avec la réalité des conséquences de son action pour ceux qui sont supposés en bénéficier ultimement, l'organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces place l'organisation face à elle-même. C'est-à-dire qu'il ne s'agit plus simplement de savoir si la volonté des États membres de l'organisation est respectée et correctement mise en œuvre par son appareil administratif, mais de mettre en rapport l'accomplissement de la volonté des États membres au sein de l'espace institutionnel international avec la conformité de l'action de l'organisation au regard des attentes exprimées dans l'espace public international. Les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces inaugurent ainsi un espace au sein duquel peut se déployer un échange entre l'intérieur et l'extérieur de l'organisation, introduisant la possibilité d'une confrontation et d'une conciliation entre la signification de la volonté des États membres pour l'organisation qu'ils ont créée et la signification de l'accomplissement de la fonction qu'ils lui ont attribuée dans la perspective de ceux au bénéfice ultime desquels elle est accomplie et qui subissent de manière concrète les actions entreprises par l'organisation à ce titre. Dit autrement, s'il s'agit toujours de mettre en rapport les fins assignées avec les conséquences réelles des actions entreprises pour les réaliser, afin d'établir leur adéquation ou leur inadéquation, c'est le référentiel au regard duquel cette mise en rapport s'opère qui change. L'autonomisation consiste dans le fait que ce référentiel n'est plus purement interne à l'espace institutionnel, mais partagé avec l'espace public international au sein duquel l'organisation internationale évolue.

304. Ce partage permet de faire le lien entre le contrôle de l'organisation internationale au sein de son ordre juridique interne et la responsabilité de l'organisation qui se déploie dans l'ordre juridique international. Avec les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces par les organes ouverts, il se produit un jeu normatif de comparaison entre le référentiel interne et le référentiel externe d'évaluation du bien-fondé de l'action des organes de l'organisation chargés de l'exécution de sa fonction, qui permet de dépasser le vide normatif de l'encadrement de l'action des organisations vis-à-vis des personnes privées tierces. Au plan juridique, la question tourne alors autour de la portée juridique des déterminations opérées par l'organe de contrôle : plus précisément, sur le point de savoir quelle valeur elles ont dans l'ordre juridique interne de l'organisation et leur implication quant à la position de l'organisation internationale dans l'ordre juridique international vis-à-vis des situations concernées. L'activité des organes de contrôle nourrit une ambiguïté à cet égard : la responsabilité internationale de l'organisation qu'ils mettent en œuvre recouvre tout autant l'accomplissement effectif de ce pour quoi elle a été créée – sa fonction – et le fait de répondre des dommages qu'elle a pu causer aux personnes privées tierces en mettant en œuvre les actions pour réaliser sa fonction. À travers l'organe de contrôle, la frontière entre les deux responsabilités commence à s'effacer. La

responsabilité de l'administration vis-à-vis des États membres dédouble la responsabilité de l'organisation internationale toute entière à l'égard des personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de sa fonction.

305. L'autonomisation de la responsabilité internationale des organisations internationales est intrinsèquement liée à la nature quasi-juridictionnelle des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces (*I*). C'est parce que les déterminations auxquelles aboutissent ces organes de contrôle sont revêtues de cette valeur spécifique qu'elles aboutissent à la possibilité d'y voir une responsabilité autonome de l'organisation internationale vis-à-vis des personnes privées tierces impliquée par sa fonction (*II*).

I – La juridictionnalisation des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux individus

306. Dans sa « typologie élémentaire des procédures internationales » de garantie des droits de l'Homme, Pierre-Marie Dupuy propose de distinguer entre les contrôles juridictionnels, administratifs et politiques, à partir de la nature du mécanisme sur lequel repose l'effectivité de la procédure⁴⁵⁰. Selon cette classification, le contrôle juridictionnel est celui qu'exerce typiquement un juge qui rend une décision juridiquement obligatoire et contraignante pour les parties au différend, tandis que le contrôle administratif est comparativement plus souple en faisant reposer l'effectivité de la décision rendue par l'organe de contrôle sur le seul fait de l'existence d'un contrôle comme facteur d'incitation au respect de la norme⁴⁵¹. Le contrôle politique est pour sa part d'une toute autre nature, son efficacité reposant sur une pression qui n'est pas de nature juridique mais socio-politique, permettant notamment de rendre compte de l'action des acteurs de la société civile internationale⁴⁵². Si l'on se rapporte à cette classification, un organe quasi-juridictionnel peut être défini comme un organe présentant suffisamment des qualités habituellement reconnues à une juridiction, sans avoir pour autant le pouvoir de rendre des décisions obligatoires et contraignantes à l'égard des parties au litige. De tels organes se situent ainsi à mi-chemin du contrôle juridictionnel et du contrôle administratif, leur existence manifestant une tendance à la juridictionnalisation des procédures ouvertes aux individus dans le cadre universel :

« [c]omposés de personnalités indépendantes, ces organes examinent la recevabilité et le fond des communications dont ils sont saisis, selon une procédure respectueuse du principe du contradictoire. Leurs décisions sont motivées, à l'instar [de celles des juridictions internationales]. Elles sont obligatoires alors que les instruments pertinents n'avaient initialement attribué aux comités qu'un pouvoir de recommandation. Une interprétation dynamique et finaliste, qui a consisté à lier respect des constatations des comités et respect des conventions de protection des droits de l'Homme, a toutefois conduit les comités à affirmer que les États sont tenus de donner un effet juridique à leurs décisions »⁴⁵³.

Cette tendance est la conséquence de la propension des organes ouverts aux personnes privées

⁴⁵⁰ P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 2022, 16^{ème} éd., p. 260, § 215.

⁴⁵¹ *Ibid.*, pp. 260-275, §§ 216-222.

⁴⁵² *Ibid.*, pp. 277-278, §§ 224-226.

⁴⁵³ *Ibid.*, pp. 271-273, § 221.

dotés de garanties d'indépendance et d'impartialité à pousser les limites qui leur ont été fixées en tant qu'organes exerçant contrôle administratif, pour se rapprocher du modèle de l'organe exerçant un contrôle de nature proprement juridictionnelle.

307. Pour Hervé Ascensio, si la signification classique du terme de « juridiction » – qui est celle que l'on donne en droit interne – désigne « un organe chargé de dire le droit (*jurisdictio*) de manière obligatoire (*imperium*) »⁴⁵⁴, le caractère obligatoire de la solution rendue par un tel organe ne découle pas de sa qualité de juridiction, mais de l'agencement du système dans son ensemble⁴⁵⁵. Cette dissociation de la *jurisdictio* et de l'*imperium* permet ainsi d'écarter d'emblée l'idée que la nature des organes de contrôle serait exclusivement liée à la valeur juridique de leurs déterminations, spécifiquement l'effet contraignant susceptible de s'y attacher ou son absence. Ce fait est d'ailleurs implicitement assumé dans la classification de Pierre-Marie Dupuy, qui n'envisage pas l'organe de contrôle isolément mais le fonctionnement d'ensemble du système dans lequel il s'insère⁴⁵⁶. Cela revient à dissocier la nature de l'organe de contrôle de la nature de son contrôle : un organe peut être de nature juridictionnelle – au sens de *qui dit le droit* – sans que son contrôle soit lui-même de nature juridictionnelle de par l'absence de caractère contraignant attaché à ses déterminations. C'est en ce sens que l'on peut parler d'organes de contrôle quasi-juridictionnels.

308. Pour établir les critères d'une juridiction, Hervé Ascensio relève qu'il est d'usage de recourir à trois séries de critères : organique, formel et matériel⁴⁵⁷. La combinaison de ces critères vise d'une part à établir l'organe de contrôle comme un tiers indépendant et impartial, ce que nous nous sommes attachés à montrer dans la première section comme étant le cas s'agissant des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces⁴⁵⁸. Elle vise d'autre part à établir que l'activité de l'organe de contrôle correspond au rôle propre à une juridiction, qui est de statuer sur un différend en faisant application de règles de droit. Concrètement, cela renvoie d'une part à la nature de la procédure suivie devant l'organe de contrôle (A) et à la nature de la détermination rendue par l'organe de contrôle à l'issue de cette procédure (B).

A/ La juridictionnalisation de la procédure suivie devant les organes de contrôle ouverts aux individus

309. Les organes de contrôle sont saisis de différends par les personnes privées tierces. Il est en revanche à noter qu'il est fréquent que ces organes puissent cumuler en parallèle une fonction de règlement des différends et une fonction purement consultative, dans le cadre de leur rôle de contribuer à l'amélioration du fonctionnement de l'organisation. C'est par exemple le cas du Bureau Conformité Conseiller/Médiateur, dont les directives opérationnelles énoncent que « [l]e CAO a trois fonctions complémentaires : Fonction de règlement des différends [...]

⁴⁵⁴ H. ASCENSIO, « La notion de juridiction internationale en question », in Société Française pour le Droit International, *La juridictionnalisation du droit international*, éd. Pédone, Paris, 2003, p. 167.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p. 177.

⁴⁵⁶ Il parle ainsi du « contrôle juridictionnel dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme » (P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *op. cit.*, p. 262, § 217 [nous soulignons]).

⁴⁵⁷ H. ASCENSIO, *op. cit.*, p. 169.

⁴⁵⁸ Voir *Supra*.

Fonction d'enquête sur l'application des directives [...] Fonction de conseil »⁴⁵⁹. Cela ne paraît pas être en soi un obstacle, dans la mesure où de nombreuses juridictions, tant internes qu'internationales, cumulent une fonction contentieuse et une fonction consultative – Conseil d'État français ou Cour internationale de Justice, pour n'en citer que deux. Il est en revanche nécessaire de clairement distinguer institutionnellement les deux fonctions, de sorte que l'indépendance et l'impartialité de la fonction de règlement des différends ne soit pas compromise par la fonction de conseil. Concrètement, cela se traduit par la nécessité d'une division des rôles au sein même de l'organe de contrôle. Les directives opérationnelles du Bureau Conformité Conseiller/Médiateur expliquent ainsi que, dans le cadre de sa fonction d'enquête :

« [L]e CAO est chargé de gérer la procédure d'enquête, de déterminer les connaissances et les compétences nécessaires pour réaliser l'enquête, et de recruter des spécialistes ayant les compétences appropriées afin de former un groupe d'enquête. Les principaux éléments pris en considération par la CAO pour recruter des spécialistes externes afin de mener des enquêtes sont les compétences, l'indépendance et l'impartialité »⁴⁶⁰.

Pareillement, les organes de contrôle assument également fréquemment un rôle de médiation – parfois qualifiée de fonction de règlement des différends, ce qui est trompeur dans la mesure où elle ne les conduit pas à régler pas le différend au sens juridictionnel, en ce qu'elle ne conduit pas à le trancher sur la base d'une reconnaissance du droit applicable au différend – dont il convient là encore d'assurer la dissociation vis-à-vis de la fonction de contrôle proprement dite au sein de l'organe. C'est en ce sens qu'a été révisée en 2020 la résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale, qui a conduit à la mise en place d'un « *Dispute Resolution Service* » aux côtés du Panel dont le rôle est de « *facilitate a voluntary and independent dispute resolution option for Requesters and borrowers* »⁴⁶¹.

310. Au-delà de la question de l'indépendance et de l'impartialité de la procédure et de celle de l'existence d'un différend, la reconnaissance du caractère juridictionnel de l'organe de contrôle repose d'abord essentiellement sur la nature des pouvoirs dont celui-ci dispose afin de mener son contrôle. Il s'agit que l'organe ne soit pas un acteur passif reposant sur le bon vouloir de l'administration de se soumettre au contrôle, mais qu'il puisse accomplir son rôle (1). Elle repose ensuite sur les garanties procédurales reconnues aux personnes privées requérantes, pour leur permettre de faire valoir de façon effective leur point de vue au-delà de simplement déposer la requête (2).

⁴⁵⁹ Groupe de la Banque mondiale, *CAO Directives opérationnelles*, publiées en 2013, pp. 4-5.

⁴⁶⁰ Groupe de la Banque mondiale, *CAO Directives opérationnelles*, publiées en 2013, p. 24.

⁴⁶¹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004, § 9.

1. La mise en œuvre des pouvoirs d'investigation de l'organe de contrôle ouvert aux individus

311. La documentation présentant les organes de contrôle et la procédure suivie devant eux précisent souvent que le contrôle se veut au bénéfice de l'action de l'administration de l'organisation contrôlée et ne se veut pas une confrontation entre les parties, au sens où l'une des parties au différend viendrait à gagner et l'autre à perdre. La directive administrative n° 2009/1 amendant les dispositions établissant le Panel de la MINUK énonce ainsi que :

*« Public hearings of the Human Rights Advisory panel (the Advisory Panel) shall be conducted in such manner and settings that allow a clear sense of non-adversarial proceedings to be conveyed to all participants and to the public at large, including to any media presence in case such presence is permitted by the Advisory Panel »*⁴⁶².

Dans l'idée, il ne s'agit pas de mettre les organes et personnes objets du contrôle en accusation, mais de concourir à une meilleure réalisation des objectifs qui sont les leurs au titre de la fonction attribuée à l'organisation qu'ils servent. La direction de la MINUK est allée particulièrement loin dans sa volonté de ne pas faire du Panel une procédure de mise en accusation de l'action – ou de l'inaction – de l'organisation, au point que l'on puisse même parler de hantise. La révision de 2009 des dispositions du Panel va ainsi jusqu'à préciser, en complément de la disposition précédente, que : *« [t]he venue and seating arrangements for public hearings conducted by the Advisory Panel shall be consistent with the non-adversarial nature of the proceedings »*⁴⁶³. De fait, les témoignages de l'intérieur des organisations font état de la difficulté pour les personnels de l'administration d'accepter de devoir répondre de leurs actions à la demande de l'organe de contrôle, à laquelle il s'agit de remédier sans compromettre pour autant l'intégrité de la procédure⁴⁶⁴. Il n'est certainement jamais agréable de devoir se justifier et faire face aux reproches qu'adressent les personnes privées dans leur requête⁴⁶⁵. Une part de l'efficacité de l'organe de contrôle repose donc sur la diplomatie administrative qu'il peut mettre en œuvre pour rendre son contrôle le plus acceptable possible pour l'administration contrôlée.

312. Cela n'empêche que son contrôle ne doit pas être pour autant *amical*, c'est-à-dire qu'il ne doit pas s'agir de minorer la suprématie de l'organe de contrôle sur l'administration de l'organisation dans l'accomplissement de son rôle. Ainsi, le caractère non contraignant des déterminations auxquelles il est susceptible d'aboutir à l'issue de son contrôle est à distinguer du caractère contraignant des pouvoirs d'enquête dont l'organe dispose. Comme le relève un personnel de direction de la Banque mondiale interrogé sur sa perception du Panel

⁴⁶² MINUK, *Administrative direction n° 2009/1 implementing UNMIK Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adoptée le 17 octobre 2009, UNMIK/DIR/2009/1, § 1.1.

⁴⁶³ *Ibid.*, § 1.3.

⁴⁶⁴ Comme le relève un membre d'un autre organe de contrôle interrogé par le Panel d'inspection de la Banque mondiale : *« [s]enior Management has not encouraged staff to see the whole process as beneficial ; rather they have encouraged them to see it as adversarial. They should look at the Panel less of an adversary and more of a helper »* (Panel d'inspection, « Comments from Independent Accountability Mechanism Peers », *Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011, p. 5, § 7).

⁴⁶⁵ Faisant preuve de sincérité, un fonctionnaire de la Banque mondiale reconnaît ainsi que *« in observing the Panel, one witnessed accountability at work, although the process was very uncomfortable. However, that's the nature of accountability »* (Panel d'inspection, « Comments from Bank Staff », *op. cit.*, p. 13, § 13).

d'inspection : « *[i]t's not an adversarial relationship. It's a check and balance* »⁴⁶⁶. Dans ce cadre, les termes des textes instituant les organes de contrôle se montrent relativement sans équivoques pour affirmer leur autorité. La résolution instituant le Panel d'inspection de la Banque mondiale énonce ainsi que :

« *In the discharge of their functions, the members of the Panel shall have access to all staff who may contribute information and to all pertinent Bank records and shall consult as needed with the Director-General, Independent Evaluation Group and the Auditor General, Group Internal Audit* »⁴⁶⁷.

La seule réelle limite à son autorité est celle de l'organisation internationale elle-même. C'est-à-dire que le Panel ne saurait passer outre la souveraineté des États sur le territoire desquels l'action de l'organisation qu'il inspecte prend place :

« *The borrower and the Executive Director representing the borrowing (or guaranteeing) country shall be consulted on the subject matter both before the Panel's recommendation on whether to proceed with the investigation and during the investigation. Inspection in the territory of such country shall be carried out with its prior consent* »⁴⁶⁸.

De la même manière, l'accès du Médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies aux informations classifiées récoltées par les services de renseignement des États ayant conduit à l'inscription de tel ou tel individu sur la Liste des sanctions est soumis à des conditions de confidentialité strictes. La résolution 2368 (2017) exhorte les États à partager avec le Médiateur toutes les informations pertinentes en leur possession justifiant la décision de placer un individu sur la liste des sanctions, y compris les informations devant demeurer secrètes pour des raisons de sécurité⁴⁶⁹. À cet effet, le Bureau du Médiateur a passé des accords – plus ou moins formels – de partage d'informations avec les États qui garantissent l'accès du Médiateur à des informations classifiées qui ne doivent pas être communiquées en-dehors des cercles des services de renseignement⁴⁷⁰.

313. Au final, c'est donc dans les contextes les plus sensibles pour la souveraineté des États – appréciés subjectivement – que les pouvoirs d'investigation des organes de contrôle des organisations internationales se révèlent les plus limités. Pour autant que l'exercice de leurs pouvoirs demeure confiné à l'espace institutionnel, les organes de contrôle paraissent en revanche investis de l'autorité nécessaire pour accéder aux personnels et documents de l'organisation afin de conduire leurs investigations. Ils disposent également de ressources humaines et financières pour soutenir la mise en œuvre de leurs pouvoirs, avec la constitution d'un secrétariat indépendant et la capacité d'engager des experts ou des consultants extérieurs

⁴⁶⁶ Panel d'inspection, « Comments from Senior Bank Management », *op. cit.*, p. 16, § 15.

⁴⁶⁷ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 35.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, §35.

⁴⁶⁹ Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017), § 67.

⁴⁷⁰ Voir Bureau du Médiateur, *Access to Classified Information*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté. Comme l'explique Catherine MARCHI-UHEL, « *[s]uch type of information can be very useful, notably when it supports or corroborates information of a general nature, or even when it associates a source to a piece of information already gathered. But in itself making use of classified or confidential information is complex. Providers of such information place restrictions on its use which I am bound to respect. I cannot share it with anyone, including the petitioner, or only in the way consented to by the provider* » (« Remarks by Catherine Marchi-Huel, Ombudsperson, Security Council ISIL (Da'esh) and Al-Qaida sanctions Committee », *51st meeting of the Committee of Legal Advisors on Public International Law of the Council of Europe*, Strasbourg, 4 mars 2016, p. 3 [publié sur le site internet du Bureau du Médiateur]).

à l'organisation si le besoin s'en fait sentir⁴⁷¹. La question est celle du caractère obligatoire des requêtes formulées par les organes de contrôle dans le cadre de leurs investigations. Si les dispositions précitées de la résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale se montrent relativement claires quant au fait que le droit d'accès de l'organe de contrôle est sans ambiguïté – la résolution dit que le Panel « *shall have access* » – il n'en va pas de même de l'ensemble des organes de contrôle mis en place⁴⁷². Le règlement établissant le Panel de la MINUK énonce ainsi que le Panel « *may request the appearance of any person, including UNMIK personnel, or the submission of any documents, including files and documents in possession of UNMIK* » et que le Représentant spécial du Secrétaire Général « *shall cooperate with the Advisory Panel and provide it with the necessary assistance in the exercise of its powers and authorities, including, in particular, in the release of documents and information* »⁴⁷³. Mais il précise juste après que le droit d'accès du Panel aux personnels et informations de l'organisation n'est pas absolu et qu'il ne s'exerce que sous l'autorité du chef de l'administration contrôlée :

*« Requests for the appearance of UNMIK personnel or for the submission of United Nations documents shall be submitted to the Special Representative of the Secretary-General. In deciding whether to comply with such requests, the Special Representative of the Secretary-General shall take into account the interests of justice, the promotion of human rights and the interests of UNMIK and the United Nations as a whole »*⁴⁷⁴.

Cette disposition limitant l'autorité de l'organe de contrôle est particulièrement problématique sur le plan de la juridictionnalisation du Panel, dans la mesure où elle n'affirme pas une autorité absolue mais conditionnée. D'autres organisations ne placent pas de telles limites, notamment pas la mission EULEX Kosovo dans le cadre de la création de son Panel qui se veut le miroir de celui de la MINUK⁴⁷⁵.

2. Les garanties procédurales reconnues aux individus requérants

314. La procédure suivie devant les organes de contrôle est prise dans une tension entre un modèle accusatoire et un modèle inquisitoire. Le premier correspond à la propension naturelle induite par la juridictionnalisation de l'organe de contrôle à placer face-à-face les personnes privées requérantes et l'administration de l'organisation dont les actions font l'objet du

⁴⁷¹ Quant au point de savoir si ces moyens sont suffisants, la réponse est délicate. On peut relever que les organes de contrôle bénéficient d'un personnel de soutien de manière générale restreint, qui ne permet pas nécessairement de mettre en œuvre les efforts qu'ils pourraient souhaiter. Mais cette faiblesse est également à mettre en perspective avec le sous-dimensionnement des moyens des organisations internationales, qui ne bénéficient que d'un personnel et de moyens également limités pour accomplir leurs fonctions.

⁴⁷² Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 35.

⁴⁷³ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, §§ 15.1-15.2.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, § 15.3.

⁴⁷⁵ Le Règlement de procédure édicté par le Panel prévoit ainsi que le rapporteur désigné pour examiner une requête « *[m]ay request the Complainant and the Head of Mission to submit, within a specified period of time, any factual information, documents or other material which is considered to be relevant* » (HRRP, *Rules of Procedure*, amendées et adoptées le 11 décembre 2019, rule 28.2.a).

différend. Le second modèle est mis en avant par l'organisation internationale, dans le cadre de sa volonté de désamorcer la tendance de la procédure de contrôle à tourner à une confrontation entre le requérant et l'administration défenderesse. Les textes instituant la procédure des organes de contrôle se rangent très largement dans la seconde catégorie, faisant de l'organe l'acteur central des démarches d'investigation et d'enquête visant à déterminer la véracité des allégations contenues dans la requête. Derrière ce choix, ce sont deux conceptions différentes du rôle de l'organe de contrôle vis-à-vis des personnes privées tierces et surtout de la place de ces derniers dans l'espace institutionnel qui sont en jeu.

315. Très concrètement, passé le dépôt de la requête, les personnes privées tierces ne jouent plus aucun rôle actif dans le déroulement de la procédure devant l'organe de contrôle. Elles ne disposent d'aucune faculté d'initiative pour déclencher des actions spécifiques visant à contrôler tel ou tel fait, qu'il s'agisse d'obtenir une expertise indépendante dans le cadre de la procédure ou bien d'entendre telle ou telle personne impliquée dans les actions de l'organisation en cause. Surtout, les requérants ne peuvent à aucun moment questionner eux-mêmes les personnels de l'organisation, au nom du principe selon lequel la procédure de contrôle ne doit pas être *antagoniste*. Dans le cas où l'organisation internationale a mis en place une politique de transparence dans l'accès à ses documents – comme c'est le cas de la Banque mondiale –, les requérants peuvent éventuellement y recourir pour obtenir la communication de documents concernant les actions qu'ils contestent, mais sans cela ils ne peuvent de manière générale obtenir par eux-mêmes la communication de documents spécifiques que l'administration de l'organisation refuserait de rendre publics. L'ensemble des démarches visant à éclairer les actions de l'organisation contestées par les requérants sont à l'initiative de l'organe de contrôle. De façon évidente, cela constitue un déséquilibre entre les parties au différend, au détriment des personnes privées requérantes. Il ne faut cependant pas exagérer la portée de ce déséquilibre, dans la mesure où l'environnement juridique des organisations internationales est souvent particulièrement complexe et technique. Les personnes privées, particulièrement lorsqu'il s'agit de populations éloignées des centres urbains modernes et ayant un mode de vie traditionnel – typiquement, les populations indigènes dans le contexte des projets de développement financés par les banques internationales de développement –, n'ont que rarement les moyens de maîtriser les tenants et les aboutissants techniques et juridiques des affaires qu'ils portent devant un organe de contrôle. Il en va également pour des raisons plus prosaïquement matérielles : les personnes négativement affectées par l'action des organisations sont généralement celles qui sont les plus vulnérables économiquement et socialement. Dans cette perspective, le modèle de procédure inquisitoire constitue une garantie pour les requérants, dès lors que l'organe de contrôle possède, lui, le savoir et les compétences juridiques et techniques nécessaires⁴⁷⁶.

316. Ce modèle est celui que l'on observe le plus particulièrement dans le cadre des institutions financières internationales, dont le contrôle s'avère – du fait de la nature de leur fonction – particulièrement technique et mobilise des compétences avant tout extra-juridiques pour apprécier la conformité de l'action de l'administration internationale au droit interne de

⁴⁷⁶ Les membres siégeant au sein de l'organe de contrôle sont choisis pour leurs compétences techniques en rapport avec l'action de l'organisation, avec la possibilité pour eux de recourir à des experts afin de leur apporter des compétences supplémentaires le cas échéant. Quant au personnel de soutien de l'organe de contrôle, il est généralement issu de l'organisation internationale, dont il connaît donc bien le fonctionnement et le droit interne.

l'organisation en cause. Si l'on prend l'exemple de la procédure suivie devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale, on constate que les règles de procédure adoptées par l'organe de contrôle prévoient simplement que, « *[t]he Panel consults with the Requesters during the investigation process to ensure accuracy and completeness of available information, and to ensure that the Panel is updated on the status of any matters under investigation* »⁴⁷⁷. Ces règles laissent la place pour que les personnes privées puissent demander de façon informelle au Panel de prendre telle ou telle mesure spécifique, sans pour autant reconnaître formellement cette possibilité comme un droit, ce qui n'est pas neutre au regard du statut reconnu aux requérants dans le cadre de la procédure. En revanche, les règles instituant le Panel excluent la possibilité pour les requérants de répliquer directement à la réponse à la requête que l'administration de la Banque mondiale adresse à l'organe de contrôle⁴⁷⁸. À cet égard, l'exemple le plus extrême est certainement celui du Bureau du Médiateur du Comité des sanctions, dont la procédure n'obéit à aucune règle formellement reconnue permettant aux personnes privées d'influer, même de façon informelle, sur le déroulement de la procédure. Par contraste, on remarque que le Panel de la MINUK reconnaît formellement le droit pour les requérants de demander que le Panel prenne des mesures d'investigation spécifiques – avec comme limite que leur exécution est le cas échéant laissée à la discrétion du chef de la MINUK – : « *[t]he Panel may, at the request of a party or of its own motion, adopt any investigative measure which it considers capable of clarifying the facts of the case* »⁴⁷⁹. Les règles de procédure du Panel de la MINUK prévoient en outre la possibilité pour les requérants de présenter des observations à la réponse que le Représentant spécial du Secrétaire Général adresse à la requête devant le Panel⁴⁸⁰. Pour aussi symbolique qu'elle puisse paraître, cette différence trahit le fait que le Panel de la MINUK a été inspiré par le modèle de la juridiction, reconnaissant des droits égaux aux parties présentées devant lui, là où la création du Panel d'inspection ne reconnaît pas formellement de réelle autonomie aux parties pour agir dans le cadre de la procédure.

317. La faiblesse de la position des personnes privées tierces dans la procédure suivie devant les organes de contrôle tient essentiellement aux limites de la faculté reconnue aux requérants de faire valoir leur point de vue quant au travail de l'organe de contrôle. Dans le cadre procédural inquisitoire qui domine le contrôle des organisations internationales ouvert aux personnes privées tierces, les parties doivent en effet faire confiance à l'organe de contrôle pour mener des investigations complètes qui ne laissent pas dans l'ombre certains aspects de l'action de l'organisation en cause. Il faut bien voir que la volonté d'ouverture des organisations internationales à l'égard des personnes privées tierces se double d'une certaine peur de la contestation de leur action qui pourrait en découler, ce qui explique la relative fixation des directions des organisations internationales sur le caractère non confrontationnel de la procédure suivie devant les organes de contrôle qu'elles ont mis en place. Au-delà du fait de limiter strictement les interactions directes entre les parties, la procédure de contrôle se révèle également, de manière générale, peu permissive en matière de critiques que les parties

⁴⁷⁷ Panel d'inspection, *Operating Procedures*, adoptées en avril 2014 et complétées en février 2016, p. 19, § 55.

⁴⁷⁸ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-00030003, §§ 19-21.

⁴⁷⁹ HRAP, *Rules of Procedure*, version amendée du 12 février 2010, Règle 39, § 1.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, Règle 34, § 1.

pourraient adresser à l'activité de l'organe de contrôle. Le schéma d'ensemble est qu'une fois la procédure lancée, celui-ci exerce son contrôle de façon solitaire, requérants comme administration de l'organisation internationale mise en cause étant alors moins des parties prenantes de la procédure que des objets soumis à l'examen de l'organe dont les allégations respectives sont entendues, scrutées, vérifiées, investiguées. Dans ce cadre procédural, les possibilités pour les personnes privées requérantes de faire valoir leur point de vue, non plus simplement sur l'action de l'organisation qu'elles contestent mais sur la teneur du contrôle lui-même, se retrouvent ainsi très limitées. En quelque sorte, la procédure inquisitoire se traduit en une déposition de la requête déposée par les requérants, qui devient la cause de l'organe de contrôle.

318. Si l'on prend l'exemple du Panel d'inspection, on peut ainsi observer que ses règles de procédure prévoient que l'organe de contrôle mène ses investigations, en interrogeant à cette occasion tant les requérants que les personnels de l'administration dont l'action est critiquée, puis prépare le rapport final d'inspection, qu'il soumet directement au Conseil des Administrateurs⁴⁸¹. Le rapport est porté à la connaissance de l'Administration de l'organisation par le Président de la Banque⁴⁸². Celle-ci prépare sa réponse aux déterminations du Panel en menant des consultations avec les requérants et l'emprunteur, précisant les mesures qu'elle propose de prendre pour remédier aux éventuels problèmes identifiés dans le rapport et celles qui ont été agréées avec l'emprunteur, qui est présentée au Conseil des Administrateurs pour considération quant aux suites à donner à la requête⁴⁸³. Sur la base du rapport final du Panel et de la réponse de l'Administration de la Banque, le Conseil décide alors s'il y a lieu ou non d'approuver le plan d'action proposé⁴⁸⁴. Ce n'est qu'à ce moment-là, dans un délai de deux semaines après la réunion des Administrateurs de la Banque, que le Panel rend public le rapport final d'investigation accompagné de la réponse de l'Administration et informe les requérants de la décision du Conseil sur leur requête⁴⁸⁵.

319. Les personnes privées tierces à l'origine de l'investigation du Panel d'inspection sont donc entièrement tenues à l'écart du contrôle en lui-même : elles n'ont aucune opportunité de présenter des observations sur les résultats que le Panel a pu tirer de ses investigations – y compris la manière dont il a apprécié les informations qui lui ont été communiquées par les requérants et les entretiens qu'il a pu avoir avec eux – ni sur le caractère approprié de la réponse que l'Administration de la Banque a préparée conjointement avec l'emprunteur. Durant tout ce processus, le rôle du Panel en lien avec les requérants se limite à s'entretenir avec eux pour contrôler l'adéquation des consultations que l'Administrateur et l'emprunteur mènent pour préparer leur réponse⁴⁸⁶. Les garanties pour assurer que le point de vue des personnes privées tierces est correctement pris en considération dans le cadre du contrôle de l'action de la Banque mondiale se révèlent réellement minimales. Pour l'essentiel, elles se limitent à garantir la possibilité pour celles-ci de faire savoir qu'elles ont un problème avec la façon dont l'organisation entend accomplir sa fonction, mais ne s'étendent pas à leur permettre de

⁴⁸¹ Panel d'inspection, *Operating Procedures*, adoptées d'avril 2014 et complétées en février 2016, §§ 64-65.

⁴⁸² *Ibid.*, § 65.

⁴⁸³ *Ibid.*, §§ 67-70.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, § 71.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, §§ 72-75.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, § 70.

réellement exprimer leur avis au niveau institutionnel – c'est-à-dire autrement qu'informellement lors de discussions avec le Panel, qui est entièrement libre d'en tenir compte ou pas dans les déterminations qu'il formule à l'attention de l'Administration et de la direction de la Banque – sur ce que signifierait de leur point de vue accomplir la fonction de l'organisation. La question normative fondamentale qui est au cœur du contrôle des organisations internationales reste donc fermée aux personnes privées tierces : institutionnellement parlant, leur point de vue sur la question n'a pas de pertinence, elle demeure un fait soumis à la considération du Panel et de la direction de l'organisation.

320. Au-delà des garanties relatives à la procédure en elle-même, les organes de contrôle présentent également des garanties pour les personnes privées tierces visant à leur assurer une sécurité dans l'exercice de leur droit de déposer une requête. Ces garanties couvrent essentiellement la confidentialité des requérants – seul l'organe de contrôle ayant alors connaissance de l'identité du ou des requérants – et leur droit de se faire représenter légalement par une personne de leur choix devant l'organe de contrôle⁴⁸⁷. Elles concernent également la protection des personnes privées ayant déposé une requête à l'encontre d'éventuelles représailles émanant d'une tierce partie – État ou entreprise privée – indirectement mise en cause par le déclenchement du contrôle. Comme l'explique le Panel d'inspection de la Banque mondiale :

« [p]eople who come to the Inspection Panel are often poor and/or vulnerable and lack voice or influence. They may fear that submitting a Request for Inspection to the Panel could be seen by some as a challenge, thus putting them at risk of retaliation. [...] The Panel has stated that any form of retaliation threatens the integrity of the World Bank's accountability process, and may have long-term ramifications on a project's quality and the willingness of affected people to voice their concern about harm that might be caused by a Bank-financed project »⁴⁸⁸.

Dans cette perspective, le Panel a publié un document récapitulant les mesures qu'il prend afin de prévenir les représailles dirigées à l'encontre des requérants et le cas échéant en réponse à celles-ci⁴⁸⁹.

B/ L'affirmation d'une *jurisdictio* indépendante au sein des ordres juridiques internes des organisations internationales

321. Les garanties procédurales reconnues aux personnes privées tierces dans le cadre de la procédure suivie devant les organes de contrôle des organisations internationales permettent globalement de reconnaître la nature quasi-juridictionnelle de ces organes. Si on ne saurait les comparer traits pour traits avec les juridictions internes ou les juridictions internationales interétatiques, du fait qu'ils maintiennent les personnes privées requérantes dans un statut partiellement extérieur à la procédure, ces organes engagent toutefois les organisations qui les ont mis en place à offrir la garantie d'une prise en considération de leurs griefs par un organe

⁴⁸⁷ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 13.

⁴⁸⁸ Panel d'inspection, *Guidelines to Reduce Retaliation Risks and Respond to Retaliation During the Panel Process*, 2018, p. 1.

⁴⁸⁹ *Ibid.*, pp. 1-3.

érigé en tiers indépendant et impartial. À partir de ce point, ce qui différencie l'organe quasi-juridictionnel de l'organe juridictionnel tient à la valeur et à la force juridiques qui s'attachent aux déterminations auxquelles le contrôle exercé aboutit. S'agissant des organes créés par les organisations internationales pour accueillir les requêtes des personnes privées tierces, leur statut ne prévoit pas le caractère contraignant de leurs déterminations – l'*imperium* –, dans la mesure où les suites à y donner ne dépendent pas de l'organe de contrôle. À cet égard, il faut voir la question de savoir quelles suites il y a lieu d'y donner comme une autre question, qui appelle à une autre détermination du droit applicable. Pour résumer, il y a ainsi deux déterminations qui sont impliquées dans le système au sein duquel s'insèrent les organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces : la détermination du respect ou non du droit qui s'applique à l'action de l'administration dans l'accomplissement de la fonction de l'organisation, qui relève de l'organe de contrôle, et la détermination des conséquences juridiques qu'entraîne le cas échéant une absence de respect de ce droit, qui relève de l'organe de l'organisation auquel l'organe de contrôle réfère sa détermination. La portée des déterminations rendues à l'issue du contrôle doit ainsi être appréhendée en lien avec la valeur juridique qu'elles revêtent pour l'organe exécutif chargé de décider des suites à donner à la procédure de contrôle. C'est-à-dire du caractère obligatoire ou non des déterminations des organes de contrôle pour l'organisation internationale, ou bien, pour le dire encore autrement, de la mesure dans laquelle les déterminations de l'organe de contrôle *sont le droit*. Cela renvoie au point de savoir dans quelle mesure les organes de contrôle sont investis d'une *jurisdictio*.

322. Appréhendée de la sorte, l'affirmation de l'existence d'une *jurisdictio* indépendante au sein de l'organisation internationale est liée essentiellement à la volonté de l'organe de contrôle de se présenter comme un organe juridictionnel chargé de dire à l'organisation internationale si son propre droit a été correctement appliqué (1). Cette volonté bénéficie de l'ambiguïté entretenue sur la question du caractère obligatoire pour l'organisation des déterminations prononcées par l'organe de contrôle (2).

1. La mise en œuvre du droit de l'organisation internationale par un organe indépendant et impartial

323. La volonté de l'organe de contrôle de se présenter comme un tiers indépendant et impartial est centrale dans l'affirmation d'une *jurisdictio* dans le cadre du contrôle des organisations internationales. Il faut en effet comprendre que les déterminations des organes de contrôle ne sont pas obligatoires ou non obligatoires par essence. Ce n'est que la manière dont on les pense qui les rend telles. Les organes de contrôle déploient donc un discours important visant à affirmer l'autorité de leurs déterminations au sein de l'espace institutionnel. Ce discours se déploie à travers deux vecteurs principaux. Premièrement, la manière dont l'organe de contrôle présente ses déterminations, qu'il structure pour renvoyer l'image d'une décision rendue par un organe juridictionnel disant le droit. Et deuxièmement, la communication que l'organe déploie pour se présenter sous un jour qui met en avant ses caractères d'indépendance et d'impartialité. Pour les organes de contrôle, il s'agit d'affirmer leur conception du contrôle des organisations internationales – qui a été mis en place avec leur création – tel qu'il devrait

être, afin d'influer sur le contrôle tel qu'il se déploie et affirmer ainsi ce qui doit être à l'issue de leur contrôle. En l'absence d'*imperium*, le discours des organes de contrôle contient une volonté normative visant à compenser l'absence de contrainte par un effort de persuasion. Les outils mis en œuvre à cette fin sont les apparences et la narration : les organes de contrôle s'affichent et se racontent comme des juridictions qui disent le droit tel qu'il doit être appliqué dans les différends dont ils sont saisis.

324. Afin d'affirmer leur *jurisdictio*, les organes de contrôle modèlent leurs déterminations sur la structure de l'acte juridictionnel. La force de persuasion qu'ils entendent en tirer tient d'une part à l'image que cela renvoie de la relation entre l'organe de contrôle et l'organisation internationale qui l'a mis en place, afin de l'obliger comme il en irait d'une détermination émanant d'une juridiction proprement dite, et d'autre part à la force de persuasion inhérente au raisonnement judiciaire. Le Panel mis en place par la MINUK est certainement l'organe de contrôle à avoir poussé cette logique le plus loin, du fait de l'influence exercée par le Conseil de l'Europe sur sa création. La lecture de ses opinions, l'observation de leur structure, la phraséologie de leur « dispositif », révèlent ainsi un mimétisme avec les arrêts de la Cour de Strasbourg poussé à l'extrême⁴⁹⁰. La référence à la jurisprudence de la Cour européenne dans la pratique du Panel se révèle tout d'abord dans l'aspect « extérieur » des opinions qu'il rend. Celles-ci reproduisent l'architecture des arrêts de la Cour de Strasbourg. En empruntant de la sorte celle de la Cour EDH, le Panel adopte la perspective du pouvoir judiciaire, ce qui lui permet de dépasser sa condition d'organe administratif de l'organisation pour se positionner à l'image d'un juge⁴⁹¹. Mais les emprunts faits aux arrêts de la Cour européenne ne se limitent pas à leur forme. Derrière la façade, on retrouve les techniques et le mode de raisonnement du juge européen. En lisant les opinions du Panel, on constate que celui-ci se réfère à la jurisprudence de la Cour EDH de la même façon que la Cour elle-même. Par exemple, les Panels n'hésitent pas à procéder à des renvois autoritaires à la position affirmée par la Cour dans sa jurisprudence lorsqu'il s'agit, par exemple, de déterminer de quelle manière tel ou tel article de la Convention doit être interprété⁴⁹². Ils n'hésitent alors pas à parler, comme la Cour EDH, de « principes généraux ». La rédaction des opinions des Panels montre également un attachement important à la *ratio decidendi* développée par la Cour dans ses arrêts, pour déterminer de quelle manière la Convention doit être appliquée à la requête dont le Panel connaît⁴⁹³. Dans ce contexte, les Panels procèdent clairement par analogie avec les précédents

⁴⁹⁰ L. DUBIN, P. BODEAU-LIVINEC, « La responsabilité des institutions internationales dans tous ses états », in L. DUBIN, M.-C. RUNAVOT (dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : Transformation, déformation ou reformation ?*, Éditions Pédone, Paris, 2014, p. 259.

⁴⁹¹ *Idem*.

⁴⁹² Voir Panel consultatif des droits de l'Homme, *Nevenka Ristic*, opinion du 30 mai 2014, affaire n°319/09, § 47 : pour contredire le RSSG qui soutenait que l'article 14 ne s'applique que lorsqu'il y a par ailleurs violation d'une disposition substantielle de la Convention, le Panel rappelle la position de la Cour dans l'*affaire linguistique Belge*, suivie de pas moins de sept références d'arrêts de la Cour réaffirmant le principe ; HRRP, *Latif Fanaj*, décision et conclusions, 14 septembre 2011, aff. n°2010-06, §§ 66-71 : le Panel y déploie de nombreuses références d'arrêts de la Cour pour énoncer « les principes généraux de la jurisprudence de la Cour EDH relatifs à l'article 2 de la Convention ».

⁴⁹³ Voir HRAP, *Kadri Balaj et al.*, opinion du 27 février 2015, aff. n°04/07, §§ 164-170 : dans le contexte de la répression par la force d'une manifestation par la police de la MINUK, le Panel développe la position adoptée par la Cour dans une série d'arrêts rendus dans des situations analogues pour déterminer si l'article 2 de la Convention est applicable à l'espèce ; HRRP, *Latif Fanaj*, décision et conclusions du 14 septembre 2011, aff. n°2010-06,

de la Cour EDH, de la même manière qu'elle-même pratique l'autoréférence⁴⁹⁴. Du point de vue du style, la structure syntaxique des renvois aux précédents de la Cour EDH dans l'argumentation du Panel se décompose en trois segments. Tout d'abord, il commence par une formule d'ouverture indiquant clairement qu'ils viennent se placer dans la « filiation » de la jurisprudence de la Cour européenne, telle que : « *The Panel refers to its own jurisprudence and to the jurisprudence of the European Court of Human Rights that, as a general rule [...]* »⁴⁹⁵. Puis, le Panel cite la Cour, soit en reproduisant ouvertement un passage d'un arrêt, soit en procédant à une réécriture partielle des termes employés par la Cour, recombinaison souvent les différentes formulations utilisées dans plusieurs arrêts. Dans tous les cas, il s'agit clairement d'un « copier-coller » de la jurisprudence de la Cour EDH. Enfin, le Panel indique entre parenthèses les arrêts de référence de la Cour. Il renvoie également parfois à de précédentes opinions, affirmant ainsi que celles-ci forment une *jurisprudence*. Si les autres organes de contrôle, tel que le Panel d'inspection de la Banque mondiale, ne reproduisent pas de manière aussi flagrante le modèle d'une juridiction en particulier, on retrouve la même technique d'argumentation propre à l'acte juridictionnel.

325. Le discours des organes de contrôle s'étend au-delà de leurs seules déterminations : il entoure l'ensemble de leur activité à travers la communication que les organes déploient à destination tant de l'organisation internationale que de la société civile. À travers leurs rapports d'activité, les organes de contrôle se racontent eux-mêmes, développant à cette occasion une image correspondant à celle de l'organe quasi-juridictionnel. Pour reprendre l'exemple du Panel de la MINUK, cette image s'est imposée d'emblée. Comme le relève le Président du Panel et ancien Médiateur de la MINUK, Marek Nowicki : « *[t]he new concept was based on the assumption that the Panel, as a quasi-judicial body, would be an independent instrument for review of complaints of alleged human rights violations committed by UNMIK* »⁴⁹⁶. Il est affirmé sans ambiguïté par le Panel dans son premier rapport d'activité⁴⁹⁷. C'est ainsi que le Panel se définit lui-même comme un organe quasi-juridictionnel, et prend sur lui de fonctionner comme tel. Comme le relève la Commission de Venise dans son rapport de 2013 sur le Panel :

« *[t]he Panel was established in response to calls for the establishment of a mechanism to consider UNMIKs compliance with international human rights standards in its role as the interim transitional administration of Kosovo. It is fully independent and its organisation and mandate are such that it can best be qualified as a quasi-judicial body* »⁴⁹⁸.

Cette issue n'avait rien d'évidente. Bien que le Règlement instituant le Panel apporte toutes les garanties pour permettre au Panel de fonctionner sur un mode juridictionnel, il se garde bien de définir celui-ci d'organe quasi-juridictionnel. Il se garde bien de le définir tout court d'ailleurs,

§§ 60-65 : le Panel renvoie à la jurisprudence de la Cour pour expliquer que les procureurs publics de l'EULEX n'agissent pas dans le cadre d'une procédure judiciaire pendant la phase d'investigation d'une affaire.

⁴⁹⁴ Sur les techniques d'autoréférence de la Cour EDH, voir E. LAMBERT-ABDELGAWAD, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : contribution à une approche pluraliste du droit européen*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 408-418, spéc. pp. 404-408.

⁴⁹⁵ HRAP, *Nevenka Ristic*, opinion du 30 mai 2014, affaire n°319/09, § 53.

⁴⁹⁶ Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report*, 2008, Foreword, p. 2.

⁴⁹⁷ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁹⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Avis sur les mécanismes existants pour vérifier la compatibilité avec les droits de l'homme des actions de la MINUK et d'EULEX au Kosovo*, adopté lors de la 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), § 41.

se limitant à dire que le Panel est « *a provisional body [...] to examine alleged violations of human rights by UNMIK* »⁴⁹⁹. C'est ainsi que l'on peut dire que les membres du Panel ont su élever celui-ci au-dessus de sa condition. Comme le notent Laurence Dubin et Pierre Bodeau-Livinec :

« [m]ême doté d'une compétence consultative, le Panel endosse les habits d'un juge, usant d'un langage catégorique pour établir que tel ou tel droit consacré par la CEDH a été violé par la MINUK et devrait être réparé de telle manière. (...) le contrôle est parvenu à s'émanciper pour arborer la figure d'un tiers capable de placer l'organisation en face des personnes dont elle a affecté la condition et ce, sur la base du droit international »⁵⁰⁰.

Le Panel d'inspection de la Banque mondiale procède de la même manière pour s'affirmer comme un organe de contrôle quasi-juridictionnel.

326. En plus de ses rapports d'activité annuels, le Panel d'inspection de la Banque mondiale a produit plusieurs rétrospectives sur son action, afin d'en présenter la portée et développer la vision de ses membres : à quatre ans de l'existence du Panel, dix ans, quinze ans et vingt-cinq ans. À cette occasion, l'organe de contrôle a pu exposer son propre récit de ce que constitue pour la Banque et pour les requérants l'impact du Panel, permettant ainsi d'inscrire son action dans une dimension à la fois juridique et politique⁵⁰¹. Ce fait est important dans la mesure où la nature des organes de contrôle au moment de leur création était une inconnue. Il ne faut pas penser que les organisations internationales les ont mis en place avec une idée claire de ce qu'ils devaient être : ils ont fixé des limites à leur action, mais les ont aussi dotés d'une indépendance qui leur a conféré une liberté d'action leur permettant de s'extraire de ces limites pour affirmer une vision propre. Comme le rapporte David Hunter, à l'occasion d'une réception organisée par la Banque mondiale pour présenter à la société civile le Panel d'inspection au moment de sa création, son premier président lui a déclaré : « *[t]his is an institution that's going to make the Board of Directors operate better. They have no idea what they've created [...] It's all going to be a great big experiment* »⁵⁰². C'est en rapport avec la liberté que confère l'indépendance des organes de contrôle que ces efforts de narration prennent sens : ils leur permettent d'orienter les perceptions quant à leur nature, qui est à la base indéterminée et ambiguë.

327. Dans la pratique du Panel de la MINUK, à côté de la mise en œuvre du droit interne de l'organisation encadrant l'accomplissement de sa fonction, la *jurisdictio* développée par l'organe de contrôle s'est affirmée dans l'interprétation de son propre statut en relation avec sa compétence vis-à-vis des réclamations portées par les individus. Cela s'est révélé avec la question de l'application de la règle d'épuisement des voies de recours suite à la modification de la procédure introduire par le SRSG obligeant les requérants à saisir préalablement le *Third Party Claims Process* des Nations Unies.

⁴⁹⁹ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Préambule, § 4.

⁵⁰⁰ L. DUBIN, P. BODEAU-LIVINEC, « La responsabilité... » *op. cit.*, p. 259.

⁵⁰¹ Voir A. UMANA (eds.), *The World Bank Inspection Panel: The First Four Years (1994-1998)*, 1998 ; Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel 10 Years On*, 2003 ; Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 15 Years*, 2008 ; Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018.

⁵⁰² Propos rapportés in Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 20.

328. En se fondant sur l'article 49 de son Règlement de procédure, le Panel de la MINUK affirme son autorité pour considérer le cas échéant si les circonstances d'une nouvelle requête faisant suite à l'épuisement de la voie de recours ouverte par le *Third Party Claims Process* appellent à une réouverture de la procédure devant le Panel, indépendamment du point de savoir si la date limite pour saisir le Panel est dépassée⁵⁰³. Lorsque les requérants revinrent effectivement devant le Panel, le SRSG entreprit de s'y opposer en remettant en cause l'autorité affirmée par le Panel sur le fondement de l'article 49 de son Règlement de procédure. Son argument, résumé par le Panel dans sa décision de ré-ouvrir la procédure dans l'affaire *Balaj et al.*, est que :

*« Rule 49 provides that questions not governed by the Rules of Procedure shall be settled by the Panel. The SRSG argues that mere rules of procedure cannot create a new procedure that is not foreseen by UNMIK Regulation No. 2006/12, which establishes the Panel. Section 18 of that Regulation provides that the Panel shall adopt rules of procedure. However, the SRSG argues that this provision can only be understood as empowering the Panel to adopt rules governing the procedure as established in the Regulation and subsidiary Administrative Directions. It does not allow for the creation of a new procedure that is inconsistent with the spirit and the intent of the Regulation or Administrative Directions issued thereunder. By allowing a request for reconsideration to be submitted after the cut-off date set by Administrative Direction No. 2009/1, the Panel took a position that is inconsistent with the Administrative Direction »*⁵⁰⁴.

Face à cette objection à son autorité, le Panel rappelle sa décision précédente, dans laquelle il avait considéré les conséquences de l'écoulement du temps du fait de la nécessité rétroactive de saisir le *Third Party Claims Process* et où il avait affirmé que rendre caduc dans de telles circonstances le droit des requérants de saisir le Panel, « *would offend basic notions of justice* »⁵⁰⁵. Par cette décision, le Panel affirme sa *jurisdictio* face à la MINUK, en opposant à l'autorité administrative invoquée par le SRSG l'idée de principes fondamentaux de justice inhérents à la procédure de contrôle créée par lui et auxquels il se retrouve soumis de par sa décision de mettre en place le Panel. Le Panel manifeste ici son pouvoir normatif autonome sur la procédure de contrôle.

329. Il affirme également son autorité par rapport à celle de la direction de la MINUK, relativement à la mise en œuvre de son statut. Comme le Panel l'explique lui-même :

*« Normally, it would have been for the Panel to decide whether the available avenue was effective in theory and in practice. However, UNMIK Administrative Direction No. 2009/1 removed this jurisdiction from the Panel by obliging it to consider the UN Third Party Claims Process to be an accessible and sufficient avenue. [...] [The Panel] is precluded from examining whether the outcome of the process is capable of providing sufficient redress in respect of the complaint before the Panel, nor whether the process offers reasonable prospects of success to the complainants »*⁵⁰⁶.

Cette qualification des *Claims Review Boards* de voies de recours disponibles a d'ailleurs été contestée par les observateurs⁵⁰⁷. Le fait qu'elle ne vienne pas du Panel, mais lui soit imposée

⁵⁰³ HRAP, *Kadri Balaj et al.*, décision - inadmissibilité, 31 mars 2010, aff. n° 04/07, §§ 58-62.

⁵⁰⁴ HRAP, *Kadri Balaj et al.*, décision - réouverture, 11 mai 2012, aff. n° 04/07, § 48.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, § 52.

⁵⁰⁶ Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2010*, publié en mars 2011, pp. 20-21, § 61.

⁵⁰⁷ P. KLEIN, « Le Panel consultatif des droits de l'Homme (*Human Rights Advisory Panel*) de la MINUK : une étape dans le processus de responsabilisation des Nations Unies ? », in M.G. KOHEN, R. KOLB, D.L. TEHINDRAZANARIVELO (eds.), *Perspectives of International Law in the 21st Century – Perspectives du droit*

par le chef de la MINUK, qui a substitué en cela son appréciation à celle du Panel, rend difficile d'y voir une réelle application de la *ratio* justifiant la règle d'épuisement préalable des voies de recours. Elle apparaît de manière flagrante comme une tentative d'évitement ou de dilution de la responsabilité interne de l'organisation.

2. La valeur des conclusions de l'organe de contrôle ouvert aux individus au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation

330. Dans le cadre de leur communication, les organes de contrôle se présentent comme des organes quasi-juridictionnels, en plaçant l'emphase sur leur caractère de tiers indépendant et impartial vis-à-vis des parties au différend qui leur est soumis. Reste que ce ne sont là que des mots qui tentent de façonner le réel. Cette stratégie est rendue possible par le fait que les textes instituant les organes de contrôle ne déterminent pas expressément la valeur des déterminations auxquelles ils aboutissent au sein de l'ordre juridique interne des organisations qui les mettent en place. La question de leur caractère obligatoire est ambiguë. Les statuts des organes de contrôle prévoient que ces déterminations sont référées à l'organe exécutif permanent chargé de la direction et du contrôle l'organisation, qui décide des suites appropriées à donner aux conclusions auxquelles le contrôle a abouti. La première chose qu'il convient dès lors de se demander est si la valeur des déterminations de l'organe de contrôle dépend de son interaction avec l'organe auquel elles sont adressées, ou bien si leur valeur se détermine intrinsèquement. Dit autrement, est-ce que le fait que les conséquences de ces déterminations ne dépendent pas de l'organe de contrôle fait que l'on ne saurait les considérer comme obligatoires ? À nos yeux, ce sont là deux points de droit distincts, qui n'entretiennent pas une relation aussi directe : l'organe de contrôle établit une détermination sur le différend qui lui est soumis, l'organe exécutif détermine les suites à y donner. Ce sont là deux questions juridiques différentes, à l'instar de la détermination d'une responsabilité et la détermination des réparations à prononcer en fonction du champ de cette responsabilité. La spécificité du modèle de l'organe juridictionnel est d'être compétent pour ces deux questions, ce qui pousse à les confondre. Dans le cas des organes de contrôle, la détermination des suites à donner à la détermination à laquelle a abouti le contrôle nécessite une appréciation de la capacité de l'administration de l'organisation à rectifier son action, ce qui n'est pas de la compétence de l'organe de contrôle. Ainsi, on peut dire que le fait qu'un autre organe soit compétent pour tirer les conséquences de la détermination établie par l'organe de contrôle n'indique pas que cette détermination n'est pas obligatoire, dans la mesure où l'obligation réside dans le fait de devoir agir sur la base de la détermination et non dans le fait d'être compétent pour effectuer cette détermination.

331. Si les organes de contrôle ont une compétence consultative, cela ne signifie donc pas que leurs déterminations sont dénuées de toute valeur sur le plan normatif. Comme l'a expliqué Duguit : « [q]u'est-ce que juger ? Est-ce résoudre un litige ? Non, pas nécessairement. Juger, c'est constater soit l'existence d'une règle de droit, soit l'existence d'une situation de droit »⁵⁰⁸.

international au 21^{ème} siècle : Liber Amicorum Professeur Christian Dominicé in Honour of his 80th Birthday, M. Nijhoff, Leiden, 2012, p. 244.

⁵⁰⁸ L. DUGUIT, « L'acte administratif et l'acte juridictionnel », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1906, t. XXIII, p. 450.

Ce n'est là rien d'autre que la fonction attribuée aux organes de contrôle. Entendue en ce sens, la fonction consultative est sur le plan de la *jurisdictio* à l'égal de la fonction judiciaire. Pour Rivier, « le pouvoir consultatif comporte bien un pouvoir matériel de dire le droit en ce sens que la consultation est forgée sur la base du droit positif »⁵⁰⁹. Dans cette perspective, Marie-Clotilde Runavot explique que :

« [c]'est la logique consultative elle-même qui relève de la fonction judiciaire indépendamment de toute considération formelle. En définitive, le critère essentiel de la *juris dictio* consultative est d'assurer une *interprétation objectivée* du droit international. En ce sens, sont sans aucune incidence sur l'existence de cette compétence judiciaire toutes les considérations liées à la volonté des sujets de droit éventuellement intéressés par le rendu de l'avis »⁵¹⁰.

Pour établir leurs déterminations, les organes de contrôle doivent vérifier que les organisations internationales ont bel et bien violé les règles juridiques qui encadrent leur action, ce qui suppose d'établir que les violations alléguées sont imputables à l'organisation et qu'elles ont occasionné un dommage pour les personnes privées tierces à l'origine de la requête. À cet égard, si la détermination elle-même est consultative en ce sens qu'elle n'indique pas les conséquences à en tirer sur le plan de l'action continue de l'organisation, l'ensemble de ces éléments sont établis en droit et en fait par l'organe de contrôle. L'organe directeur auquel la détermination est adressée peut décider que la conséquence à en tirer ne modifie pas le comportement de l'organisation, mais il ne peut décider que la détermination ne dit pas ce qu'elle dit ou y substituer une autre détermination. Comme le remarque Olivier Henry, « dire le droit d'une part, et proposer des idées et des solutions d'autre part, sont deux types de réponse qui ne sont pas du même ordre »⁵¹¹.

332. Une autre manière de se convaincre de ce que les déterminations des organes de contrôle ont une valeur obligatoire est de raisonner *a contrario*, en se demandant non pas si elles sont obligatoires lorsqu'ils déterminent que l'organisation a violé le droit applicable et causé un dommage aux requérants, mais lorsqu'ils déterminent l'inverse. On ne saurait en effet admettre, pour des raisons fondamentales de justice et de logique, que les déterminations d'un organe adoptées selon des règles statutaires et procédurales identiques conduisent à une valeur juridique différente selon que la réponse à la question de droit posée est positive ou négative en fonction des faits du différend examiné. C'est-à-dire qu'on ne saurait admettre qu'un avis constatant une violation ne soit pas obligatoire, quand un avis ne constatant pas une violation le soit. À propos des avis rendus par la CJCE, le Doyen Boulouis expliquait ainsi que l'« autorité des avis positifs trouverait sa source dans une exigence générale de cohérence, plus spécialement dans un parallélisme nécessaire entre les deux sortes d'avis »⁵¹². De fait, pour reprendre l'exemple de la MINUK, lorsque le Panel rend un avis négatif quant à la violation alléguée par l'organisation des droits du requérant, on n'imagine pas le Représentant Spécial du Secrétaire Général considérer que celui n'a aucune valeur juridique, dans la mesure où cette

⁵⁰⁹ R. RIVIER, « Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé. Cour internationale de Justice, avis consultatif du 9 juillet 2004 », *AFDI*, 2004, vol. 50, p. 308.

⁵¹⁰ M.-C. RUNAVOT, *La compétence consultative des juridictions internationales : reflet des vicissitudes de la fonction judiciaire internationale*, thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, Paris, 2009, p. 224.

⁵¹¹ O. HENRY, *La fonction de proposition du Conseil d'État*, thèse de doctorat, Université de Montpellier I, 2000, p. 31.

⁵¹² J. BOULOUIS, « La Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes relatives aux relations extérieures des Communautés », *RCADI*, 1978, vol. 160, p. 356.

détermination met fin à la requête – ce qui, au demeurant, est un effet en soi puisque cela éteint les droits que le requérant pouvait retirer de sa requête. Il est indéniable que, le cas échéant, le Représentant Spécial du Secrétaire Général se prévaudrait de la détermination du Panel pour opposer une fin de non-recevoir à toute demande liée à une allégation de violation des droits de la personne privée dans les circonstances examinées lors du traitement de la requête.

333. La difficulté pour évaluer le caractère obligatoire ou non des déterminations des organes de contrôle tient à ce que la reconnaissance de leur valeur obligatoire ne suffit pas à les rendre contraignantes. Il convient de faire la séparation entre le caractère obligatoire et le caractère contraignant. Comme l'explique le Professeur Jacqué :

« [s]i l'avis est obligatoire parce qu'il déclare le droit, sa force obligatoire découle du droit en vigueur [...]. Il faut cependant distinguer la force propre de la règle de droit énoncée par l'avis, de l'autorité de la chose jugée qui est propre aux actes juridictionnels (nous employons dans ce mémoire le terme d'actes judiciaires). Or l'avis ne peut, en principe, revêtir cette autorité de chose jugée puisque le statut la lui dénie »⁵¹³.

Comme le résume Charles de Visscher à propos de la Cour internationale de Justice :

« [l]'autorité qui s'attache aux énoncés de droit contenus dans les avis consultatifs de la Cour est étrangère aux dispositions statutaires relatives à la chose jugée. C'est une autorité morale qui s'exerce nonobstant l'absence de force obligatoire au sens formel ou procédural du terme. Elle procède dans une large mesure du prestige de la Cour "organe judiciaire principal des Nations Unies", et dépend de la valeur intrinsèque des opinions émises. Dans le plan de leur autorité doctrinale, il n'y a point de différence à faire arrêts et avis »⁵¹⁴.

Reste que les organes de contrôle ne sont pas des organes judiciaires. Dans les cas des juridictions internationales telles que la CIJ, la CJUE ou la CIDH, les fonctions consultatives et contentieuses sont en fait étroitement liées, de sorte que la portée des avis qu'elles rendent peut s'appuyer sur la force de leurs arrêts contentieux. Dans le cas des organes de contrôle, ce n'est pas le cas. Ceux-ci n'ont aucune fonction contentieuse obligatoire sur laquelle asseoir la portée des déterminations qu'ils rendent à titre consultatif. Dans la pratique, il nous semble que cela contribue grandement à réduire la force de leurs déterminations vis-à-vis de l'organe exécutif de l'organisation auquel elles sont adressées. Mais sur le plan des principes, il nous semble que cela ne change fondamentalement rien quant à la portée du contenu de ces déterminations : le discours consultatif porte une valeur et une force qui lui est inhérente, celle de la *jurisdictio*⁵¹⁵. Dans cette perspective, la question est celle de savoir si l'*opinio juris* de l'organisation internationale au sein de l'ordre juridique international est déterminée par la *jurisdictio* des organes de contrôle au sein de leur ordre juridique interne, ce qui amène à s'interroger non plus sur la valeur juridique des déterminations des organes de contrôle mais sur leur portée juridique.

⁵¹³ J. JACQUE, *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, éd. LGDJ, Paris, 1972, p. 243.

⁵¹⁴ C. DE VISSCHER, « De la chose jugée devant la Cour internationale de La Haye », *RBDI*, 1965, vol. 1, p. 7.

⁵¹⁵ M.-C. RUNAVOT, *op. cit.*, p. 254.

II – L’affirmation de la responsabilité impliquée des organisations internationales pour non accomplissement de leur fonction

334. L’affirmation de *jurisdictio* indépendante au sein de l’espace institutionnel international ouvre la possibilité de l’expression d’une responsabilité autonome des organisations internationales vis-à-vis des personnes privées tierces, c’est-à-dire de l’imputation à l’organisation d’actes accomplis par ses organes entraînant l’engagement de sa responsabilité qui soit le fait même de l’organisation. L’importance du développement d’une telle responsabilité tient à ses implications sur le plan de l’autonomie de l’organisation internationale : autonomie externe et autonomie interne.

335. En effet, la *jurisdictio* des organes de contrôle implique l’éclaircissement de la position des organisations internationales vis-à-vis des obligations susceptibles de peser sur elles, dans leurs ordres juridiques internes et par-delà jusqu’au sein de l’ordre juridique international (A). L’autonomisation de leur responsabilité emporte ainsi l’autonomisation des engagements des organisations, dans un mouvement de constitutionnalisation de leur fonction (B).

A/ La portée des conclusions de l’organe de contrôle ouvert aux individus au sein de l’ordre juridique international

336. Au sein de l’ordre juridique international, les déterminations auxquelles aboutissent les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces ont pour enjeu l’établissement de la responsabilité des organes mis en cause dans l’action contestée de l’organisation internationale. De ce point de vue, la valeur juridique de ces déterminations, c’est-à-dire leur caractère obligatoire ou non, apparaît sans rapport avec cet enjeu. En effet, au sein de leurs ordres juridiques internes, les organisations internationales sont entièrement libres d’octroyer aux déterminations rendues par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces une valeur obligatoire ou non. Et c’est de l’agencement du système institutionnel au sein desquels ces organes opèrent que découle la portée de leurs déterminations quant à la question du respect du droit interne de l’organisation. Mais la légalité de l’action des organisations internationales ne s’apprécie cependant pas exclusivement au sein de leurs ordres juridiques internes, particulièrement dès lors que celle-ci est mise en cause vis-à-vis de sujets de droit extérieurs à leurs systèmes juridiques. De ce point de vue, si l’on peut concevoir que la légalité internationale de l’action des organisations se trouve largement correspondre à sa légalité interne, dans la mesure où leurs obligations internationales se déclinent dans les obligations qu’elles énoncent pour elles-mêmes dans leurs ordres juridiques propres, celles-ci ne sauraient s’y réduire. C’est-à-dire que, si l’on peut sans difficulté reconnaître que les organisations internationales participent à l’élaboration et à l’identification des obligations de droit international pesant sur elles à travers les obligations qu’elles s’imposent dans leurs droits internes, on ne saurait pour autant en déduire que l’on ne peut identifier les obligations de droit international pesant sur les organisations qu’au travers de leur droit propre. Raisonner autrement reviendrait à faire dépendre le contenu de la légalité internationale du contenu de la légalité interne des organisations, ce qui conduirait à devoir admettre que les organisations internationales ne sont obligées à rien d’autre que ce qu’elles s’imposent à elles-mêmes. Si un

tel raisonnement peut valoir – avec certaines limites – pour les États dans la mesure où ceux-ci n’ont aucune obligation de participer à la société internationale, il n’en va pas de même pour les organisations internationales, puisque ces dernières naissent avec l’obligation d’exercer leurs pouvoirs et leurs compétences afin d’accomplir la fonction qui leur a été assignée par les États. Cela implique nécessairement qu’elles aient à respecter les obligations qui encadrent la réalisation de ces fins, sans quoi on se retrouverait à devoir admettre que les organisations internationales sont en mesure de dessiner elles-mêmes de façon unilatérale les contours de leur propre légalité internationale.

337. Sur la base de ce raisonnement, il devient possible de comprendre comment la portée des déterminations rendues par les organes de contrôle peut s’avérer déterminante pour ce qui est d’apprécier le respect par les organisations internationales de la légalité internationale, cela indépendamment de leur valeur obligatoire ou non. L’organe directeur de l’organisation chargé d’apprécier les conséquences qui s’attachent aux déterminations des organes de contrôle se retrouve en effet en situation de compétence liée dès que lors que les principes fondamentaux de l’ordre juridique international exigent de remédier à toute situation de violation constatée d’une obligation internationale – cela, peu importe la valeur attachée à l’acte qui reconnaît l’existence d’une violation. Les dispositions régissant l’organe de contrôle peuvent parfaitement prévoir que ce dernier ne rend pas des déterminations contraignantes. Il n’en demeurera pas moins que l’organe auquel elles seront adressées sera obligé de s’y conformer en vertu, non plus du droit interne de l’organisation, mais simplement du droit international – cela pour autant qu’il ne puisse remettre en cause la validité de ces déterminations. Le contrôle du respect par les organisations internationales de leur droit interne n’opère pas en vase clos. Au contraire, il vient se positionner par rapport au droit international comme en surimpression, entraînant un phénomène d’indistinction relative entre les deux droits. On le perçoit le moins dans le cas des banques internationales de développement, du fait de la remarquable sophistication de leurs droits internes. Ce phénomène est en revanche bien exemplifié avec le Panel de la MINUK, qui applique à l’organisation la Convention européenne des droits de l’Homme⁵¹⁶. On se retrouve inévitablement poussé à considérer que, quand bien même la Convention ne lie pas la mission de l’Organisation des Nations Unies en-dehors de la compétence de l’organe de contrôle, il ne serait pas compréhensible qu’elle ne la respecte pas compte tenu de son objectif de restaurer l’État de droit au Kosovo. Sur le plan formel, la distinction demeure clairement marquée. Mais sur le plan matériel des normes que la MINUK s’applique à elle-même parce qu’elle le doit, elle s’efface. On le voit encore dans le cas d’INTERPOL, dont la Commission de contrôle des fichiers applique un règlement mis en place par l’organisation, mais qui correspond à une exigence en matière de traitement des données née de la pratique des États⁵¹⁷. Le Bureau du Médiateur du Comité des sanctions se révèle aussi être un exemple intéressant, du fait des explications qu’il fournit quant à la construction du standard de son contrôle – qu’il lui a fallu construire par lui-même dans la mesure où les résolutions du Conseil de sécurité sont muettes en la matière. Le raisonnement rapporté dans la

⁵¹⁶ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 1, § 2, (b).

⁵¹⁷ Voir V. NDIOR, « La Commission de contrôle des fichiers d’INTERPOL », in E. DEBAETS, A. DURANTHON, M. SZTULMAN (dir.), *Les fichiers de police : Recherche initiée par l’Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse I Capitole*, Institut universitaire Varenne, Bayonne, 2019, pp. 325-343.

communication déployée par le Médiateur pour faire comprendre la nature de son contrôle révèle que le choix d'un standard adéquat s'est fait en mettant en perspective la nature de la fonction du Comité des sanctions – *i.e.* imposer des mesures « *preventive in nature and [...] not reliant upon criminal standard set out under national law* » – avec les exigences formulées par les droits nationaux, régionaux et internationaux de soumettre à un contrôle juridictionnel l'exercice de pouvoirs de la nature de ceux conférés au Comité des sanctions, pour aboutir à la conclusion que le standard consiste à déterminer « *wether there is sufficient information to provide a reasonable and credible basis for the listing at the time of review* »⁵¹⁸. Si elle constitue formellement du droit interne de l'Organisation, cette exigence de suffisance et de raisonnable est matériellement ancrée dans le droit international⁵¹⁹. Les déterminations des organes de contrôle peuvent ainsi ne pas revêtir un caractère contraignant en vertu de la configuration de l'ordre juridique interne de l'organisation, il n'en demeurera pas moins que, si elles reprennent la mise en œuvre de normes existant dans l'ordre juridique international, elles conduisent alors à poser ouvertement la question de la conformité du comportement de l'organisation au regard de ces normes et donc de la licéité internationale de l'action de l'organisation.

338. Dans cette perspective, on en vient à se demander comment qualifier la portée des déterminations des organes de contrôle, en ce point où droits internes des organisations et droit international se chevauchent, en dépassant la valeur et la portée qui leurs sont reconnues par les dispositions du droit interne des organisations qui les ont mis en place. À cet égard, la question de la portée obligatoire des déterminations des organes de contrôle ne se pose donc pas au regard de leur valeur normative, mais dépend de leur valeur intrinsèque, c'est-à-dire du fait que les énonciations de l'interprétation du droit applicable faites par l'organe de contrôle soient reconnues comme des déterminations dont la validité ne peut être remise en cause par l'organe chargé d'en tirer les conséquences. Dans un tel cadre, celui-ci est libre de considérer que telle conséquence est plus appropriée que telle autre, mais il ne peut déclarer que la détermination rendue par l'organe de contrôle est erronée. Et s'il tire une conséquence qui ne correspond pas à la détermination opérée à l'issue du contrôle, cela ne constitue pas une remise en cause de sa validité mais une dénaturation du contrôle. Appréhendée de la sorte, la portée des déterminations des organes de contrôle n'est alors pas fonction de leurs effets, mais de ce qu'elles sont en elles-mêmes. Suivant cette logique, il ne faut pas rechercher leur valeur dans une disposition qui leur attribuerait une portée contraignante, mais dans la norme elle-même qu'elles énoncent et qui est obligatoire. L'organe de contrôle n'oblige pas parce qu'il contraint, il oblige parce qu'il convainc. Cela amène naturellement à dresser le parallèle avec la portée des avis consultatifs rendus par les juridictions – qu'elles soient nationales ou internationales – afin de mieux cerner la portée des déterminations des organes de contrôle.

339. En se rapportant à la fonction consultative exercée par des juridictions internationales, l'expression la plus adaptée pour qualifier la portée des déterminations rendues par les organes

⁵¹⁸ Voir Bureau du Médiateur, *Approach and Standard*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté ; C. MARCHI-UHEL (MÉDIATEUR), « From adjudicating international crimes to reviewing delisting requests by individuals and entities on the 1267 Sanctions List : A comparative approach », *Annual Conference of the Toronto Group for the Study of International, Transnational and Comparative Law*, 6 mai 2016, p. 7 (le Médiateur y fait explicitement le parallèle entre son approche et celle d'un juge).

⁵¹⁹ Voir O. CORTEN, *L'utilisation du « raisonnable » par le juge international : discours juridique, raison et contradictions*, Bruxelles, éd. Bruylant, 1997, xxiii-696 p.

de contrôle, compte tenu de leur caractère d'organe quasi-juridictionnel, apparaît comme étant celle de « portée juridique *erga omnes* »⁵²⁰. Comme l'explique Marie-Clotilde Runavot :

« [l]a fonction de juger se définit indépendamment du type d'effet juridique attaché à l'acte qui la concrétise en aval. Dans cette perspective particulièrement adaptée à l'ordre international peu enclin au formalisme juridique, une telle fonction s'entend donc primordialement de la *jurisdictio* et peut comprendre une dimension tant contentieuse que consultative. Corrélativement, seul l'arrêt est un acte juridictionnel. En revanche, comme les précédents, les avis consultatifs des juridictions internationales sont également des actes judiciaires »⁵²¹.

La première autorité que les déterminations des organes de contrôle peuvent avoir est ainsi une autorité morale. Elle est même pour ainsi dire certaine, puisque c'est ce qui caractérise le contrôle administratif du respect des droits de l'Homme en droit international⁵²². Cette autorité morale peut éventuellement emporter des implications concrètes : dans le cadre interne ou à l'échelle internationale, l'importance du suivi des avis de certaines juridictions a d'ailleurs conduit à remettre en cause leur caractère consultatif⁵²³. Il faut toutefois noter que, dans le cadre des organes de contrôle, ce n'est pas le cas. Pour prendre l'exemple de l'organe de contrôle créé par la MINUK, on peut relever que chaque rapport d'activité annuel s'attriste de ce que le Représentant Spécial du Secrétaire Général ne prenne pas la décision de suivre les recommandations émises par le Panel⁵²⁴. À l'opposé, les recommandations émises par le Médiateur du Comité des sanctions apparaissent largement suivies par ce dernier⁵²⁵. On observe ainsi un décalage selon les organisations, qu'il convient d'attribuer à la portée de ces différentes déterminations : le Médiateur du Comité des sanctions établit essentiellement une détermination factuelle sur la base de laquelle le Comité prend une décision nouvelle, là où les déterminations factuelles du Panel de la MINUK conduisent à remettre en cause les actions précédentes de l'organisation et à lui dicter un comportement futur.

340. Avant de statuer sur le respect ou non du droit interne des organisations par leurs administrations, les organes de contrôle commencent par établir de manière indépendante et impartiale les faits qui sont à l'origine du différend. C'est-à-dire qu'ils établissent d'une part la situation factuelle – tant sur le plan matériel que juridique – des personnes privées tierces et d'autre part les actions et inactions des organes et personnels des organisations internationales mis en cause dans la requête. Cette détermination est indépendante de la question du droit applicable et du caractère obligatoire ou non des conclusions auxquelles aboutissent les organes de contrôle. En effet, si ceux-ci n'ont pas d'autorité sur les conséquences qui doivent s'attacher le cas échéant aux constats de violations du droit interne des organisations qui les ont mis en place, rien n'indique dans leurs statuts que la détermination des faits à laquelle ils procèdent puisse être infirmée. Il est bien sûr toujours loisible à l'administration de l'organisation, à sa direction ou bien encore aux personnes privées tierces de contester la manière dont l'organe de contrôle a énoncé les faits du différend dont il était saisi, mais ce ne sera alors qu'une autre

⁵²⁰ M.-C. RUNAVOT, *op. cit.*, p. 240.

⁵²¹ *Idem.*

⁵²² P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *op. cit.*, p. 260, § 215 et p. 273, § 222.

⁵²³ M.-C. RUNAVOT, *op. cit.*, p. 241.

⁵²⁴ Par exemple, voir Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2013*, publié en mars 2014, p. i et p. 29, § 104.

⁵²⁵ Cela peut se comprendre dans la mesure où l'on n'image pas des personnes visées à raison par une sanction se présenter devant le Médiateur.

détermination qui ne retire rien à celle sur laquelle s'est basée le contrôle. Ce point apparaît à la fois inconséquent et d'une grande portée : inconséquent car la détermination des faits n'emporte en soi aucun effet juridique, mais d'une grande portée car elle établit une réalité matérielle indépendante des parties en désaccord à propos de ces faits.

341. Si, du point de vue de l'ordre juridique interne des organisations, les déterminations auxquelles aboutissent les organes de contrôle sont des actes juridiques dont la valeur et la portée dépendent, pour l'une, de l'autorité qui a été conférée à l'organe de contrôle par l'organisation et, pour l'autre, du système institutionnel dans lequel il est inséré, il en va autrement au sein de l'ordre juridique international. Appréhendées d'un point de vue externe – c'est-à-dire non sur le plan de la légalité interne de l'organisation, mais sur celui de la légalité internationale –, les déterminations des organes de contrôle constituent des faits juridiques dont la portée est susceptible d'échapper à la volonté de l'organisation internationale ayant mis en place l'organe de contrôle. En effet, contrairement à son droit interne, ce n'est plus elle qui apprécie par elle-même si ses actions respectent la légalité internationale : par essence, cette appréciation ne peut être réalisée qu'au sein de l'ordre juridique international, soit par un organe tiers désigné compétent pour se prononcer sur la question, soit par accord de volontés entre l'organisation et le sujet de droit mettant en cause la légalité de son action. Dans ce cadre, la portée des déterminations des organes de contrôle ne se trouve plus liée par le droit interne de l'organisation, mais est appréciée comme un fait juridique sur lequel il est possible de fonder une détermination de la légalité internationale de l'action ayant fait l'objet du contrôle.

342. C'est lorsque l'on considère la portée factuelle des déterminations des organes de contrôle de la sorte qu'il devient possible de donner un sens sur le plan de la légalité internationale au fait – pour prendre cet exemple – que le Panel de la MINUK apprécie la licéité du comportement de cette opération des Nations Unies au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui ne lie bien évidemment pas l'Organisation mondiale. Ce décalage s'explique pour la raison que les organes de contrôle procèdent largement par transposition aux organisations internationales de règles de droit international qui ne leur sont pas directement applicables⁵²⁶. La portée juridique des conclusions tirées des déterminations factuelles rendues par les organes de contrôle pose ainsi problème, du fait de l'ambivalence du statut des normes qu'ils appliquent. En effet, si ces normes relèvent du droit interne de l'organisation, elles ont également un statut en-dehors des ordres juridiques internes des organisations. Cela manifeste l'ambiguïté de la position des organisations relativement à leur soumission au droit : elles en acceptent le principe, mais se dérober sur le point de l'identification de normes s'appliquant clairement, en propre, à elles.

B/ La constitutionnalisation de la fonction de l'organisation internationale

343. En confiant à un organe doté des qualités d'un tiers indépendant et impartial la compétence de constater le respect ou non des obligations encadrant l'accomplissement de leurs fonctions, les organisations internationales introduisent un facteur d'autonomisation de ces obligations vis-à-vis de la dynamique de délégation au cœur du fonctionnalisme. En effet,

⁵²⁶ Voir Chapitre 5.

l'organe de contrôle met à distance tout autant l'organisation que les États membres. Et il introduit un troisième point de vue, avec la prise en considération des griefs soulevés dans les requêtes déposées par les personnes privées tierces. Il constitue ainsi une double rupture dans la dynamique principal-agent sur laquelle repose l'architecture fonctionnaliste des obligations des organisations. La première est que la définition de ce qui constitue le bon accomplissement de la fonction de l'organisation n'est plus du ressort exclusif d'un dialogue intersubjectif entre le principal et son agent, mais introduit un élément d'objectivité à travers la prise en considération des conséquences matérielles pour les personnes privées tierces des actions de l'organisation. La seconde, qui découle de la première, est que la détermination des obligations pesant sur l'organisation dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction n'est plus appréhendée dans la seule perspective de la logique fonctionnelle, mais également dans la perspective du contrôle du pouvoir manié par l'organisation. Comme l'avance Adrien Schifano :

« [A]lthough it is sometimes argued that organizations' structures be connected to their functions, such an assumption ought to be challenged. [This approach] contends that an organization's basic structure does not directly result from its function. Rather, the power structure is an additional component that is complementary – but distinct – from function. While an organization's function states to what end an organization operates, its power structure reveals how an organization is operating, and allows for anticipating its actual efficiency »⁵²⁷.

Sous cet angle, la mise en place de l'organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces s'appréhende comme un moyen de diviser le pouvoir au sein de l'organisation, sans pour autant remettre en cause sa concentration entre les mains des États membres à travers les organes où ils sont représentés. Les organes de contrôle ouvrent ainsi la voie à ce que l'on peut qualifier de constitutionnalisation de la fonction des organisations internationales, entendu dans le sens d'une limitation de leurs pouvoirs.

⁵²⁷ A. SCHIFANO, « Distribution of Power within International Organizations », *IOLR*, 2017, vol. 14/2, p. 351.

Conclusion du Chapitre 3

344. À travers leur indépendance et leur impartialité, les organes de contrôle affirment l'autonomie de l'organisation internationale. Celle-ci se déploie tout d'abord au sein même de l'organisation, avec une autonomie de l'organe de contrôle à son égard. Celui-ci est un organe fonctionnellement indépendant. Les enjeux de son indépendance fonctionnelle sont, d'une part, l'indépendance du contrôle vis-à-vis des États membres et, d'autre part, l'indépendance du contrôle vis-à-vis de l'administration de l'organisation internationale. L'organe de contrôle peut s'appuyer sur des garanties d'indépendance, qui bénéficient à ses membres et à son fonctionnement. L'organe de contrôle est également un organe impartial au regard du différend soumis à son contrôle. Les enjeux de son impartialité sont, d'une part, interne avec le respect des équilibres institutionnels de l'organisation et, d'autre part, externe, avec une indifférence vis-à-vis de la volonté des États membres dans l'attribution de la fonction de l'organisation. Il bénéficie de garanties d'impartialité à la fois individuelle et institutionnelle.

345. Par le fait qu'il est un organe tiers indépendant et impartial, l'organe de contrôle entraîne une autonomisation de la responsabilité des organisations internationales. Celle-ci se manifeste d'abord par la juridictionnalisation de la procédure suivie devant les organes de contrôle ouverts aux individus, avec la mise en œuvre de pouvoirs d'investigation de l'organe de contrôle et des garanties procédurales reconnues aux individus requérants. Au sein des ordres juridiques internes des organisations, les organes de contrôle affirment une *jurisdictio*, étant chargés de dire comment mettre en œuvre correctement le droit de l'organisation. C'est cette *jurisdictio* qui donne toute leur valeur aux conclusions rendues par les organes de contrôle.

346. À travers les déterminations, les organes de contrôle affirme une responsabilité impliquée des organisations internationales pour non accomplissement de leur fonction. Son émergence s'inscrit dans un phénomène de constitutionnalisation de la fonction des organisations internationales.

347. Dans le même temps qu'ils affirment l'autonomie de l'organisation, les organes de contrôle se révèlent des instruments au service des États membres, pour renforcer leur propre contrôle sur leurs agents.

Chapitre 4 – Le renforcement du contrôle des États membres sur les organisations internationales à travers les tiers

348. La nature des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces s’appréhende de différentes manières, en fonction de qui la raconte. Dans le chapitre précédent, nous avons vu le potentiel d’affirmation de l’autonomie des organisations internationales, contenu dans l’ouverture de ces organes de contrôle aux personnes privées tierces en leur qualité de bénéficiaire ultime de l’action de l’organisation. Ce potentiel découle de ce que les organes de contrôle constituent des tiers indépendants et impartiaux vis-à-vis des différends qui leur sont soumis. Sous cet angle, ils se racontent comme des organes quasi-juridictionnels, profitant de leur relative liberté d’action et de parole pour dépasser – jusqu’à un certain point – les limites au sein desquelles l’autorité qui les a créés a pu vouloir les cantonner et devenir ce que leur indépendance et leur impartialité les appellent à être. Ce n’est cependant pas le seul récit qui se déploie au sein de l’espace institutionnel de ce que sont les organes de contrôle. Une autre perspective est celle projetée par les organes exécutifs restreints des organisations internationales, c’est-à-dire par ceux qui les ont mis en place. Ils entendent dire, non plus ce qu’est l’organe de contrôle du point de vue de lui-même ou du point de vue des personnes privées requérantes, mais ce qu’est l’organe de contrôle pour l’organisation internationale qui l’a mis en place. Dans chacun de ces discours, à la fois narratifs et normatifs, les caractères d’indépendance et d’impartialité sont mis en avant comme l’élément central de la réalisation du rôle assigné aux organes de contrôle, mais avec une conception différente de ce qui constitue leur finalité et par conséquent de la signification et des limites de l’indépendance et de l’impartialité dont ils sont dotés.

349. Alors que ces caractères, qui permettent aux organes de contrôle de se projeter comme des organes quasi-juridictionnels, ouvrent la porte à l’autonomisation de la responsabilité des organisations internationales vis-à-vis des personnes privées tierces, ils se révèlent également comme permettant la formalisation d’une responsabilité de l’administration de l’organisation vis-à-vis de ceux qui lui ont assigné sa fonction, à savoir les États membres. Cette ambiguïté repose sur la façon d’appréhender quelles sont les parties au différend dont est saisi l’organe de contrôle : celui-ci ne place pas l’organisation en tant que sujet de droit international face à un autre sujet tiers concerné par son action, mais aboutit à la mise en cause le comportement de l’administration de l’organisation devant ceux qui la dirigent. En d’autres termes, s’il prend appui sur un sujet de droit tiers, le différend dont est saisi l’organe de contrôle demeure un différend interne. Dans un retournement de perspective, l’autonomie de l’organe de contrôle au sein de l’espace institutionnel ne s’appréhende plus comme une affirmation de l’autonomie de l’organisation internationale, mais comme une réaffirmation de la dépendance de son administration autonome vis-à-vis des États membres qui lui assignent sa fonction et attendent d’elles qu’elle l’accomplisse de manière effective.

350. Afin de montrer ce renversement de perspective, on commencera par exposer en quoi les organes de contrôle, indépendants et impartiaux, sont au service de l’intérêt des États membres de voir celle-ci exécuter fidèlement et de façon effective sa fonction (*Section 1*). Puis, on exposera le rôle que joue les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces dans cette logique fonctionnaliste (*Section 2*).

Section 1 – Le rattachement des organes de contrôle ouverts aux tiers à la dynamique principale – agent des organisations internationales

351. Le pouvoir des organisations internationales demeure fondé sur le principe d'une délégation des États membres. Les limites posées à l'autonomie et à l'autorité des organes de contrôle expriment ce rattachement au principe qui caractérise le contrôle d'une entité investie d'un pouvoir délégué par son délégataire : la dynamique principal – agent. La suprématie des États membres sur les conséquences du contrôle des organisations internationales ouvert aux personnes privées tierces se traduit ainsi dans les limites de la juridictionnalisation des organes de contrôle, qui fait qu'ils ne peuvent dépasser le stade de l'auto-affirmation de leur nature d'organes quasi-juridictionnels (*I*). Le schéma dans lequel s'inscrit le contrôle des organisations internationales n'est ainsi pas celui d'un contrôle juridictionnel, mais demeure inscrit dans un cadre fonctionnaliste du contrôle de l'organisation par ses États membres (*II*).

I – Les limites à la juridictionnalisation des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux individus

352. Pour apprécier réellement la nature des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, il est nécessaire de ne pas se contenter de seulement les considérer en eux-mêmes de façon isolée, mais en les situant dans le contexte institutionnel dans lequel ils s'insèrent. En effet, contrôler l'action des organisations internationales n'est pas le fait d'un seul organe, mais celui d'une mécanique dont l'organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces n'est que l'un des rouages. À ce titre, il peut être posé que l'organe de contrôle initie le contrôle, mais qu'il ne le termine pas. Bien plutôt, il agit comme un organe au service d'un autre organe : celui que l'on peut qualifier d'organe exécutif de l'organisation internationale, représentant généralement la volonté des États membres, et qui détient en propre en vertu de la constitution de l'organisation internationale les pouvoirs de direction et de contrôle de l'administration de l'organisation.

353. Si les organes de contrôle bénéficient de réelles garanties d'indépendance et d'impartialité, leur autonomie demeure donc limitée au sein de l'espace institutionnel, puisqu'elle ne peut conduire à l'émanciper de l'organe exécutif pour le compte duquel il agit. Cela se manifeste d'une part à travers les limites de l'autonomie institutionnelle des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces (*A*), desquelles découlent les limites de leur autorité (*B*).

A/ Les limites de l'autonomie institutionnelle des organes de contrôle ouverts aux individus

354. Si les organes de contrôle sont indépendants institutionnellement, leur liberté n'est que relative. Ils sont en effet seulement libres d'évoluer dans un cadre au-delà duquel leur

autonomie s'efface. Concrètement, cette limitation se manifeste dans la subordination de l'organe de contrôle à l'organe exécutif de l'organisation internationale auquel ses déterminations sont adressées (1) et dans les limites à son pouvoir d'interpréter lui-même le droit de l'organisation internationale (2).

1. La subordination de l'organe de contrôle à l'organe exécutif de l'organisation internationale

355. Les garanties d'indépendance et d'impartialité de l'organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces visent à assurer son autonomie au sein de l'espace institutionnel et à le dissocier clairement de l'administration de l'organisation qu'il contrôle. Nous l'avons vu, cette autonomie atteint toutefois une première limite – que l'on peut qualifier de limite extérieure – dans le fait que l'organe de contrôle ne peut sortir du cadre de l'espace institutionnel, puisque sa compétence ne peut s'étendre au-delà de la compétence de l'organisation internationale qui l'a mis en place. La seconde limite que l'autonomie de l'organe de contrôle atteint – que l'on peut qualifier de limite intérieure – tient pour sa part aux limites de la compétence qui lui a été conférée pour être exercée de façon indépendante et impartiale au sein de l'espace institutionnel. Ce sont des limites de la compétence de l'organe à l'intérieur de la compétence de l'organisation qu'il s'agit. Cela nous amène donc à examiner les interactions entre les organes de contrôle et les autres organes des organisations chargés de la mise en œuvre des déterminations sur lesquelles débouchent la saisine initiée par les personnes privées tierces, au prisme de l'articulation entre la compétence des organes de contrôle et celle de ces autres organes, appréciée au regard des règles de l'organisation instituant ces différents organes et l'attribution de leurs pouvoirs respectifs.

356. On se trouve ainsi amené à observer que le statut de la majorité des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces étudiés dans le cadre de cette recherche limite leur compétence s'agissant de tirer les conséquences des déterminations qu'ils prononcent relativement aux différends dont ils sont saisis. Il se déploie un schéma institutionnel, qui se répète dans la quasi-totalité des organisations internationales analysées – seule INTERPOL faisant exception, l'on essayera de voir pourquoi –, dans lequel les statuts des organes de contrôle prévoient une articulation entre sa compétence et celle de l'organe de l'organisation qui l'a mis en place pour ce qui est de décider de la mise en œuvre des déterminations auxquelles conduit le contrôle. Cette articulation traduit la position de subordination dans laquelle se trouvent placés les organes de contrôle au sein de l'architecture institutionnelle des organisations internationales vis-à-vis de l'organe exécutif de direction et de contrôle. S'agissant de la Banque mondiale, le Panel d'inspection est ainsi un organe subsidiaire du Conseil des Administrateurs, lequel, est chargé « de la conduite des opérations générales de la Banque »⁵²⁸. Pour ce qui est du Comité des sanctions, le Bureau du médiateur apparaît comme l'organe subsidiaire du Conseil de sécurité des Nations Unies, lequel exerce « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales »⁵²⁹. De son côté, le Panel

⁵²⁸ Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, *Statuts*, version amendée à la date du 27 juin 2012, Article V, Section 4, (a).

⁵²⁹ Organisation des Nations Unies, *Charte des Nations Unies*, signée le 26 juin 1945, Article 24, (1).

consultatif des droits de l'Homme de la MINUK constitue un organe subsidiaire du Représentant Spécial du Secrétaire Général, auquel le Conseil de sécurité a confié dans sa Résolution 1244 la charge « de diriger la mise en place de la présence internationale civile »⁵³⁰. Des organes étudiés, seule la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL déroge à ce schéma, dans la mesure où elle constitue un organe principal de l'organisation dont l'existence est prévue directement par la constitution d'INTERPOL et qui ne dépend – s'agissant de la Chambre des requêtes, laquelle traite les différends soulevés par les personnes privées tierces – d'aucun autre organe pour ce qui est de tirer les conséquences des déterminations auxquelles elle aboutit⁵³¹.

357. Le sens de cette limite fixée à la compétence des organes de contrôle du fait de leur subordination à l'organe exécutif de l'organisation internationale apparaît être de ne pas permettre à la volonté des premiers de primer sur celle des seconds. Suivant cette logique, on comprend que l'objectif est de ne pas permettre que les conséquences qu'il y a lieu de tirer des déterminations auxquelles aboutit le contrôle mené de façon indépendante et impartiale ne puissent s'imposer à l'organisation internationale sans que l'organe exécutif de direction et de contrôle n'ait exprimé son consentement. C'est comme cela que l'on peut comprendre l'articulation, prévue dans les statuts des organes de contrôle, entre la compétence de prononcer des déterminations relatives au comportement de l'administration de l'organisation et celle d'en tirer les conséquences vis-à-vis de l'organisation et des personnes privées à l'origine du déclenchement du contrôle. La résolution établissant le Panel d'inspection dispose ainsi que le déclenchement du contrôle, suite au dépôt d'une requête, est formellement le fait d'une décision du Conseil des Administrateurs de la Banque : même si la résolution fait de ce pouvoir d'autoriser les inspections une compétence liée, il n'en demeure pas moins que ce n'est pas le Panel qui en est investi⁵³². À l'issue du contrôle, le Panel d'inspection remet ses conclusions aux Conseil des Administrateurs, lequel est ensuite chargé d'en tirer les conséquences en relation avec les propositions de l'administration de la Banque sur la manière dont les défaillances relevées dans le rapport d'inspection pourraient être remédiées au mieux⁵³³. De la même manière, les règles organisant la procédure du Bureau du Médiateur du Comité des sanctions prévoient que le Médiateur prépare un rapport rassemblant l'ensemble des informations pertinentes sur la requête de retrait de la Liste considérée, après consultation de l'ensemble des parties impliquées⁵³⁴. À la suite de quoi, le rapport est soumis au Comité des

⁵³⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 1244 (1999)*, adoptée le 10 juin 1999, S/RES/1244 (1999), § 6.

⁵³¹ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de l'OIPC-INTERPOL*, version amendée en date du 29 décembre 2017, I/CONS/GA/1956 (2017), Article 36 ; ASSEMBLEE GENERALE DE L'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, II.E/RCIA/GA/2016, Article 41.

⁵³² Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 29 : « [i]f the Panel so recommends, the Executive Directors will authorize an investigation without making a judgment on the merits of the claimants' request, and without discussion except with respect to the following technical eligibility criteria ».

⁵³³ *Ibid.*, § 36 : « [t]he Panel shall submit its report to the Executive Directors and the President. The report of the Panel shall consider all relevant facts and shall conclude with the Panel's findings on whether the Bank has complied with all relevant Bank policies and procedures ».

⁵³⁴ Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017), Annex II, § 8 : « Upon completion of the period of engagement described above, the Ombudsperson, shall draft and circulate to the Committee a Comprehensive Report that will exclusively : (a) Summarize and, as appropriate, specify the sources of, all information available to the Ombudsperson that is relevant to the delisting request. The report shall respect

sanctions accompagné de sa recommandation et le Médiateur le présente en personne pour répondre aux questions du Comité⁵³⁵. À l'issue des délibérations menées au sein des membres du Comité des sanctions, celui-ci informe le Bureau du Médiateur de sa décision et le cas échéant des raisons qui justifient le maintien du requérant sur la Liste⁵³⁶. La procédure suivie devant le Panel de la MINUK obéit elle aussi à un schéma similaire. Le Panel examine la requête, puis soumet sa détermination au Représentant Spécial du Secrétaire général⁵³⁷. À la suite de quoi, celui-ci « *shall have exclusive authority and discretion to decide whether to act on the findings of the Advisory Panel* »⁵³⁸.

358. Pour la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL en revanche, le statut de l'organe de contrôle prévoit que la Chambre des requêtes,

« a le pouvoir exclusif : a) de se prononcer sur sa compétence pour traiter les requêtes transmises conformément au présent Statut. b) d'examiner les demandes d'accès à des données, et/ou de rectification ou d'effacement de données traitées dans le Système d'information d'INTERPOL, et de se prononcer sur ces demandes »⁵³⁹.

À la suite de l'examen d'une requête déposée devant elle, la Chambre a le pouvoir de « décider de toute mesure rectificative visant à garantir que le traitement des données dans le Système d'information d'INTERPOL est conforme à la réglementation de l'Organisation » et, dans le cas où des données n'auraient pas été traitées en conformité avec les règles d'INTERPOL, de « décider d'autres mesures appropriées à prendre par l'Organisation en faveur du demandeur »⁵⁴⁰. L'exécution de ses décisions est assurée par le Secrétaire général de l'Organisation, qui a l'obligation de la mettre en œuvre :

« 1. Les décisions écrites de la Chambre des requêtes sont communiquées au Secrétariat général dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle elles ont été prises. 2. Le Secrétariat général met en œuvre la décision dans un délai d'un mois à compter de sa réception, sauf s'il demande des précisions à cette fin. Dans ce cas, le Secrétariat général procède à la mise en œuvre de la décision dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle il a reçu les précisions demandées »⁵⁴¹.

La limite à cette obligation d'exécution tient au fait que l'Organisation n'est pas la détentricice initiale des données faisant l'objet du contrôle, mais les diverses autorités nationales et que la compétence de la Commission ne s'étend pas au-delà des données contenues dans le Système

confidential elements of Member States' communications with the Ombudsperson; (b) Describe the Ombudsperson's activities with respect to this delisting request, including dialogue with the petitioner; and (c) Based on an analysis of all the information available to the Ombudsperson and the Ombudsperson's recommendation, lay out for the Committee the principal arguments concerning the delisting request. The recommendation should state the Ombudsperson's views with respect to the listing as of the time of the examination of the delisting request ».

⁵³⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017), Annex II, § 10.

⁵³⁶ *Ibid.*, Annex II, § 16.

⁵³⁷ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 17, § 1.

⁵³⁸ *Ibid.*, Section 17, § 3.

⁵³⁹ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé lors de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, II.E/RCIA/GA/2016, Article 28, § 1.

⁵⁴⁰ *Ibid.*, Article 39, §§ 1-2.

⁵⁴¹ *Ibid.*, Article 41, §§ 1-2.

d'information d'INTERPOL, ce qui renvoie à la limite extérieure de la compétence des organes de contrôle⁵⁴².

359. La comparaison entre les dispositions du statut de la Commission de contrôle des fichiers et celles des autres organes de contrôle – Panel d'inspection de la Banque mondiale, Panel de la MINUK et Médiateur du Comité des sanctions – révèle l'articulation entre la compétence de l'organe de contrôle et celle de l'organe exécutif de direction et de contrôle de l'organisation auquel il réfère ses déterminations, et le sens de la subordination du premier au second. Dans le cadre de ce schéma institutionnel, l'organe exécutif conserve le pouvoir du dernier mot : il se repose bien entendu sur les déterminations de l'organe de contrôle indépendant et impartial pour apprécier la nature de la situation sur laquelle il est amené à se pencher, dans la mesure où c'est lui-même qui a voulu ces déterminations, mais sans que sa conduite consécutivement à ces déterminations soit dictée par l'organe qui les lui a rendues. Pour bien comprendre, il faut en fait se rendre compte qu'ici, le terme de « contrôle » est polysémique et ne vise pas la même compétence selon de quel organe on parle. L'organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces est compétent pour scruter le comportement de l'administration au regard d'un ensemble donné de normes : le terme de contrôle doit ici être entendu dans le sens de « [v]érification de la conformité d'un acte, d'une situation ou d'un comportement aux normes qui les régissent »⁵⁴³. L'organe exécutif est quant à lui compétent pour décider du comportement des organes et personnels de l'organisation internationale, dont l'acte constitutif le charge d'assurer la direction et le contrôle : le terme ne désigne alors pas ici l'exercice d'une compétence de vérification, mais l'exercice d'un pouvoir de commandement, c'est-à-dire que « contrôle » s'entend ici dans le sens de : « Maîtrise de la gestion d'un organisme. Direction de personnes ou d'organes »⁵⁴⁴. Appréhendé sous cet angle, l'organe de contrôle ne se présente ainsi plus sous la figure d'un tiers indépendant et impartial chargé de régler un différend entre la personne privée requérante et l'organisation internationale qui l'a mis en place, mais comme un organe indépendant et impartial vis-à-vis de l'administration de l'organisation internationale chargé d'informer l'organe investi du pouvoir des États membres sur l'organisation qu'ils ont créé quant à la réalité factuelle et juridique du différend soulevé par la personne privée requérante.

360. Cette subordination institutionnelle se traduit concrètement dans le statut des membres des organes de contrôle. On peut voir que, si les organes de contrôle bénéficient de garanties qui les placent à l'abri de l'exercice de toute autorité hiérarchique exercée sur eux dans le cadre de l'accomplissement de leurs attributions – garanties qui sont consubstantielles à la volonté de l'organe exécutif d'instaurer un organe de contrôle indépendant et impartial –, ils n'en demeurent pas moins soumis au cadre juridique général applicable aux personnels de l'administration de l'organisation internationale pour ce qui sort du champ de leurs attributions au titre du contrôle. La résolution instituant le Panel d'inspection de la Banque énonce ainsi que :

« [i]n the performance of their functions, members of the Panel shall be officials of the Bank enjoying the privileges and immunities accorded to Bank officials, and shall be

⁵⁴² Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de l'OIPC-INTERPOL*, version amendée en date du 29 décembre 2017, I/CONS/GA/1956 (2017), Article 39, § 3.

⁵⁴³ J. SALMON, G. GUILLAUME, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 261.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 262.

subject to the requirements of the Bank's Articles of Agreement concerning their exclusive loyalty to the Bank and to the obligations of subparagraphs (c) and (d) of paragraph 3.1 and paragraph 3.2 of the Principles of Staff Employment concerning their conduct as officials of the Bank. Once they begin to work on a full-time basis, they shall receive remuneration at a level to be determined by the Executive Directors upon a recommendation of the President, plus normal benefits available to Bank fixed-term staff »⁵⁴⁵.

De la même manière, le règlement instituant le Panel de la MINUK prévoit que, « *[m]embers of the Advisory Panel shall have the same immunities as UNMIK personnel under sections 3.3 and 3.4 of UNMIK Regulation No. 2000/47 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR, UNMIK and their Personnel in Kosovo* »⁵⁴⁶. Il ajoute que, « *[t]he Secretary-General shall have the right and duty to waive the immunity of a member of the Advisory Panel in any case where in his opinion the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the interests of UNMIK* »⁵⁴⁷. Quant au Médiateur du Comité des sanctions, on peut penser que s'il exerce ses attributions sans garanties de son indépendance et de son impartialité – qui n'ont pas été mises en cause jusqu'alors –, on peut penser que c'est précisément parce qu'il ne contrôle pas une administration internationale mais contrôle directement l'organe exécutif qui l'a mis en place. Selon le schéma institutionnel que nous avons distingué, il n'y a dès lors logiquement aucune raison pour celui-ci de le doter de garanties, puisqu'il demeure subordonné à lui. Au plan institutionnel, l'organe de contrôle et l'administration contrôlée se révèlent donc être sur un pied d'égalité : les garanties d'indépendance et d'impartialité dont est doté l'organe de contrôle n'impliquent pas sa supériorité institutionnelle. Seul l'organe exécutif, parce qu'il représente la volonté collective des États membres, jouit d'une supériorité institutionnelle, qu'il confère à son subordonné – l'organe de contrôle – chargé de contrôler l'action de ses autres subordonnés – l'administration de l'organisation internationale. Si des garanties d'indépendance et d'impartialité sont octroyées à l'organe de contrôle, c'est en tant qu'elles lui sont nécessaires pour remplir le rôle que celui-ci lui confie et non car elles sont le signe de sa nature d'organe ayant une autorité juridictionnelle. Et elles ne sont pas nécessaire dans les relations entre l'organe de contrôle et l'organe exécutif.

361. Par comparaison, le statut des membres de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL montre la différence de relation entre l'organe de contrôle et l'organe exécutif de l'organisation. Tout d'abord, le statut de l'organe de contrôle d'INTERPOL prévoit que, « [I]es membres de la Commission siègent à titre personnel »⁵⁴⁸. Le statut prévoit encore que « [I]e président de la Commission est garant du respect des règles concernant l'indépendance de la Commission et de ses membres »⁵⁴⁹. Les personnes siégeant au sein de l'organe de contrôle n'exercent donc pas leur activité de contrôle en tant que personnels de l'organisation et ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique d'un quelconque organe de l'organisation autre

⁵⁴⁵ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 11.

⁵⁴⁶ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 7, § 2.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, Section 7, § 3.

⁵⁴⁸ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé lors de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, II.E/RCIA/GA/2016, Article 11, § 1.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, Article 11, § 5.

que l'organe de contrôle lui-même à travers celui de ses membres qui le préside. Au surplus, le statut ne contient aucune disposition relative aux privilèges et immunités des membres de l'organe de contrôle, dans la mesure où ce statut prévoit une protection spécifique des activités de la Commission, que ce soit vis-à-vis de l'Organisation ou de ses Membres. D'une part, le même article que celui précité dispose que, « [l]'Organisation et ses Membres doivent s'abstenir de toute action susceptible d'influencer les membres de la Commission ou son Secrétariat, ou d'être préjudiciable à l'exercice de leurs fonctions »⁵⁵⁰. Et d'autre part, l'article 5 énonce que « [l]es Membres de l'Organisation doivent : [...] veiller à ce qu'aucune autorité nationale se trouvant sur leur territoire n'intervienne dans les travaux de la Commission ou ne tente de prendre des décisions concernant l'Organisation sur des questions relevant de la compétence de la Commission »⁵⁵¹. S'agissant des conditions d'exercice des attributions de la Commission, le statut prévoit que « [l]'Assemblée générale décide de la rémunération des membres de la Commission. Cette rémunération ne peut être réduite en cours de mandat »⁵⁵². Quant au pouvoir disciplinaire sur les membres de la Commission, l'article 14 du statut dispose que :

- « 1. Un membre de la Commission ne peut être révoqué que par l'Assemblée générale et dans les conditions suivantes :
 - a) Sur proposition de la Commission en cas de faute ou d'incapacité du membre concerné ;
 - b) Sur proposition du Comité exécutif et après consultation de la Commission en cas de faute répétée ou grave du membre concerné.
2. En cas d'urgence et s'il y a eu faute ou incapacité, le Comité exécutif peut, après consultation de la Commission, suspendre temporairement un membre de ses fonctions jusqu'à la session suivante de l'Assemblée générale »⁵⁵³.

On observe ainsi que c'est l'organe représentant directement le pouvoir constituant de l'organisation – c'est-à-dire les États membres – qui est placé en position d'autorité hiérarchique sur l'organe de contrôle, dans la mesure où il exerce une autorité hiérarchique absolue sur l'ensemble de l'organisation. L'organe exécutif n'exerce quant à lui qu'une autorité hiérarchique résiduelle strictement limitée et de nature exclusivement provisoire, le temps que l'organe constituant puisse se saisir de la question. L'ensemble de ces dispositions révèle comment, comparativement aux autres organes de contrôle étudiés, la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL ne se trouve pas placée en position d'organe subordonné à l'organe exécutif de l'organisation.

362. C'est au niveau de la subordination de l'organe de contrôle, indépendant et impartial, que se situe l'ambiguïté à l'origine de la tension entre, d'une part, ce que les requérants et la société civile attendent des organes de contrôle et, d'autre part, les raisons des organes exécutifs des organisations internationales qui les ont mis en place. Si chacun appelle à ce que l'organe de contrôle soit indépendant et impartial, l'une et l'autre des parties impliquées dans le différend n'y attachent pas la même signification. Pour la volonté qui l'a mis en place, l'organe de contrôle constitue un organe administratif. La dissociation qui découle de son indépendance et de son impartialité ne signifie pas une différence de nature entre les activités de l'administration

⁵⁵⁰ *Ibid.*, Article 11, § 4.

⁵⁵¹ *Ibid.*, Article 5.

⁵⁵² *Ibid.*, Article 13.

⁵⁵³ *Ibid.*, Article 14, §§ 1 et 2.

contrôlé et leur contrôle – c’est-à-dire l’existence d’un pouvoir juridictionnel au sein de l’organisation internationale –, mais une séparation institutionnelle au sein même de l’administration de l’organisation entre deux rôles incombant à l’administration et qui se répondent en miroir : agir et contrôler si l’on agit bien, le tout afin d’assurer l’accomplissement effectif de la fonction de l’organisation internationale⁵⁵⁴. Vu sous cet angle, tirer les conséquences des déterminations de l’organe de contrôle se présente moins comme une question de réparation d’une responsabilité due aux personnes privées requérantes et plus comme la rectification d’une mauvaise interprétation de la part de l’administration du comportement cohérent vis-à-vis des règles encadrant l’accomplissement de la fonction de l’organisation. Or, si la réparation est une question qui requiert l’intervention d’un organe proprement juridictionnel, la rectification du comportement de l’administration dans un souci de bonne gouvernance est en revanche une question de direction et de gestion administrative. Si le fait de soumettre la première à la compétence d’un organe non juridictionnel est une anomalie constitutive d’un manquement au principe d’accès à la justice, le fait de soumettre la seconde à la compétence de l’organe exécutif responsable pour la gestion et la direction de l’administration de l’organisation internationale est parfaitement logique et normal. Le problème n’est ainsi pas que l’organe de contrôle ne serait pas un organe juridictionnel, il est que l’organe de contrôle *est* un organe administratif et que la volonté à l’origine de sa création ne l’a certainement jamais entendu autrement ; quand bien même elle a pu jouer sur les ambiguïtés ouvertes par ses caractères d’indépendance et d’impartialité afin de répondre aux attentes de la société civile.

2. La limitation de l’autonomie du pouvoir de l’organe de contrôle d’interprétation du droit de l’organisation internationale

363. Dans la suite logique de la subordination de la compétence de l’organe de contrôle à celle de l’organe exécutif auquel il adresse ses déterminations, le pouvoir d’interpréter le droit de l’organisation internationale se trouve à son tour limité. Le cœur du contrôle mené par les organes à l’initiative des personnes privées tierces consiste en effet à interpréter les règles encadrant l’action de l’administration de l’organisation internationale en rapport avec la conception qu’il est amené à se faire de la fonction de l’organisation, laquelle constitue le but ultime de cette action. On comprend dès lors que la subordination à la compétence de l’organe exécutif implique que celui-ci puisse faire prévaloir son interprétation de ce droit sur celle de

⁵⁵⁴ Si les organes de contrôle ne constituent pas un pouvoir juridictionnel, ils constituent un « Tiers pouvoir ». Comme l’explique E. JOUANNET, « [e]n parlant d’un Tiers pouvoir à l’international, on ne signifie pas l’existence d’un troisième pouvoir bien identifié qui émergerait face à deux autres pouvoirs législatif et exécutif tout aussi bien identifiés, distinction qui n’a pas de sens à l’international ; on veut signifier plus littéralement l’existence d’un pouvoir exercé par le juge en tant que tiers impartial et désintéressé. [...] comme l’indiquait D. Salas en reprenant une idée de C. Lefort, un Tiers pouvoir de cette sorte contribue à vérifier que les autres pouvoirs se conforment au droit et il préserve par là-même “un moment d’indisponibilité” qui les empêche “de s’identifier au tout de la société”. En raison de sa nouvelle importance, ce Tiers pouvoir juridictionnel exercé par les juges internationaux déborde donc les agencements traditionnels et officiels de la politique internationale classique et peut, à terme, changer la configuration de la société internationale » (« Actualité des questions d’indépendance et d’impartialité des juridictions internationales : La consolidation d’un tiers pouvoir international ? », in H. RUIZ FABRI, J.-M. SOREL (dir.), *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, A. Pedone, Paris, 2010, pp. 276-277).

l'organe de contrôle. Cette limite se borne toutefois à faire primer sa compétence sur celle qu'il a dévolu à l'organe de contrôle, en substituant son interprétation à celle de l'organe de contrôle. Ce faisant, il n'affecte pas l'interprétation de l'organe de contrôle en elle-même, qui demeure totalement indépendante. Si l'on prend le Panel de la MINUK, celui-ci est ainsi entièrement libre d'interpréter la Convention européenne des droits de l'Homme et l'ensemble de textes listés dans son statut comme il l'entend. En tant que tel, les dispositions du statut ne permettent pas au Représentant spécial du Secrétaire général qui dirige la MINUK de renverser une interprétation du Panel, puisqu'elle indique seulement que celui-ci « *shall have exclusive authority and discretion to decide whether to act on the findings of the Advisory Panel* »⁵⁵⁵. C'est-à-dire qu'en cas de désaccord avec le Panel sur l'applicabilité des droits de l'homme à la MINUK dans une affaire donnée, il peut librement décider de ne pas donner suite à sa détermination *en fait*. Mais il n'invalide pas cette détermination pour autant : la position du Panel demeure et le chef de la MINUK n'a pas le pouvoir en vertu de la résolution de la désavouer *en droit*, la portée de ce droit n'étant elle-même que consultative.

364. C'est d'ailleurs cette ambiguïté qui donne aux déterminations rendues par les organes de contrôle tout leur intérêt. En tant qu'avis, elles constituent une interprétation du droit que l'organisation internationale applique à elle-même, qui, si elle ne s'impose pas à l'organe exécutif, a tout au moins le mérite de s'opposer à sa propre interprétation lorsqu'il décide d'agir dans un sens différent. Par la force des choses, l'administration de l'organisation se retrouve ainsi poussée à devoir se justifier de son comportement, ce qui signifie devoir donner des raisons à son action. Comme l'explique Daniel Bradlow à propos du Panel d'inspection de la Banque mondiale,

*« in order to successfully bring a complaint before the Panel, complainants will need to propose their own interpretations of the Bank's operating rules and procedures. The Panel, in reviewing the complaint, will need to evaluate these interpretations and provide its own interpretation in response thereto. Publication of these various interpretations should stimulate public debate about the Bank's rules and procedures and the process the Bank follows in drafting them. This, in turn, should encourage the Bank to make public its own interpretation of its rules and procedures to justify why its interpretation is "superior" to those of the Panel or the complainant »*⁵⁵⁶.

La même chose peut être dite du Panel de la MINUK, dans la mesure où son pouvoir d'interprétation de la Convention européenne des droits de l'Homme en particulier lui permet de rattacher ses déterminations à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, ainsi que de l'inscrire à la confluence des différents systèmes de protection régionaux et universels des droits de l'Homme⁵⁵⁷. Comme le relève à ce propos Marjorie Beulay :

« Par ce biais, le Panel réfute ainsi sa singularité, pour s'inclure dans la catégorie des organes internationaux de protection des droits individuels et s'inscrire dans une

⁵⁵⁵ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 17, § 3.

⁵⁵⁶ D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel », *VJIL*, 1994, vol. 34, pp. 609-610.

⁵⁵⁷ La jurisprudence du Panel de la MINUK va ainsi largement puiser ses références dans les précédents de la Cour européenne des droits de l'Homme, de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme et du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies. Sur ce point, pour éviter les redites, on se permettra de renvoyer à une étude antérieure, voir A. JAMET, « Le maniement des précédents jurisprudentiels de la Cour européenne des droits de l'homme par les Panels de la MINUK et de l'EULEX Kosovo », in *Société Française pour le Droit International, Le précédent en droit international*, Pédone, Paris, 2016, pp. 445-458.

démarche d'ensemble visant à l'homogénéisation et non au fractionnement du droit international des droits de l'Homme. Ce point à toute son importance dans le cadre de la situation particulière où le Panel se doit d'opérer dans la mesure où l'existence de circonstances spéciales au Kosovo est l'argument le plus souvent utilisé pour rejeter les obligations en matière de droits de l'Homme pesant sur la MINUK »⁵⁵⁸.

Dans le cas du Médiateur du Comité des sanctions, non seulement celui-ci se révèle libre d'interpréter le standard applicable aux requêtes de retrait de la Liste, mais son pouvoir d'interprétation s'étend au point où il a lui-même façonné ce standard en l'absence d'indications spécifiques du Conseil de sécurité⁵⁵⁹. Dans le cadre de l'appréciation des raisons justifiant l'inscription d'un nom sur la Liste, le Médiateur peut se retrouver à opérer une interprétation différente de celle des États. Comme il le relève dans un rapport d'activité soumis au Conseil de sécurité :

*« The requirement to give serious consideration to the opinions expressed by States does not imply that the Ombudsperson should unconditionally follow such opinions. [...] It would also be incompatible with the requirement of independence and impartiality imposed on the Ombudsperson. The extent to which in a given case the Ombudsperson can follow the opinion expressed by a State depends on whether the opinion in question is sustained by the application of the standard to the totality of the information gathered in that case, and only to such information »*⁵⁶⁰.

Cette liberté d'interprétation est consubstantielle au rôle que le Conseil de sécurité a entendu confier au Médiateur pour assister le Comité des sanctions dans l'examen des requêtes de retrait de la Liste. Comme le relève encore le rapport d'activité :

*« The Ombudsperson assesses whether there is sufficient information to constitute a reasonable and credible basis to maintain the listing at the time of review. Interaction with States, including Committee members, in the context of gathering information shows that when they form their opinion some States rely on their domestic standard, which may differ from the standard applied by the Ombudsperson. Other States do not rely on any standard at all and form their opinion based on considerations other than the present existence of an association with ISIL or Al-Qaida, the criterion for listing. Other divergences may arise from the fact that a State considers that sanctions should be punitive, rather than preventative, the purpose stated in Security Council resolutions. It may also stem from a State's particular understanding of the listing criteria and the notion of "association" and "disassociation". This interpretation does not always accord with the legal framework applicable to the sanctions regime »*⁵⁶¹.

Il s'agit pour le Médiateur du Comité des sanctions d'apporter un point de vue indépendant et impartial fondé sur des considérations de justice et d'effectivité des sanctions au regard de la finalité du régime mis en place par le Conseil de sécurité. Tout comme pour le Panel d'inspection de la Banque mondiale et le Panel de la MINUK, c'est cette liberté qui donne à l'organe de contrôle une réelle utilité pour l'organisation internationale elle-même. Sans elle, son contrôle ne pourrait pas informer utilement l'organe exécutif chargé de la direction et du

⁵⁵⁸ M. BEULAY, « Human Rights Advisory Panel : La décision B.A. c. MINUK, illustration du sérieux d'une solution initialement cosmétique », *Lettre "Actualité Droits-Libertés" du CREDOF*, 24 avril 2013.

⁵⁵⁹ Voir BUREAU DU MÉDIATEUR, *Approach and Standard*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté.

⁵⁶⁰ BUREAU DU MÉDIATEUR, *Report of the Office of the Ombudsperson pursuant to Security Council resolution 2368 (2017)*, distribué le 7 août 2017, S/2017/685, pp. 83-84, § 38.

⁵⁶¹ Bureau du Médiateur, *Report of the Office of the Ombudsperson pursuant to Security Council resolution 2368 (2017)*, distribué le 7 août 2017, S/2017/685, p. 84, § 39.

contrôle de l'organisation, en ce qu'il ne serait conduit qu'à lui apporter un jugement sur les faits et sur le droit applicable qui serait déjà le sien. L'intérêt réside dans la possibilité d'une différence d'interprétation, libre à l'organe exécutif de s'y ranger ou non le cas échéant selon s'il est convaincu par l'opinion de l'organe de contrôle ou non. De ce point de vue, on est conduit à constater que la distance qui sépare ces organes de contrôle de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL – dont nous avons vu qu'elle ne répondait pas au même schéma institutionnel de subordination – n'est pas si grande. Le statut de la Commission dispose que, « [l]'examen d'une requête se borne à évaluer la conformité du traitement des données à la réglementation d'INTERPOL »⁵⁶². À cet égard, son pouvoir d'interprétation du droit encadrant la fonction de l'organisation n'est pas différent de celui des autres organes de contrôle. Seule la compétence de l'organe exécutif à l'égard de l'interprétation donnée par l'organe de contrôle s'avère différenciante.

365. Pour autant, excepté pour la Commission de contrôle des fichiers, l'articulation de l'interprétation du droit livrée par l'organe de contrôle avec celle des autres organes des organisations n'est pas évidente à situer. Pour l'organe de contrôle d'INTERPOL, son interprétation est obligatoire vis-à-vis de l'organisation, aucun organe n'ayant le pouvoir de renverser une décision spécifique. Pour les autres organes de contrôle étudiés, leur interprétation du droit dans un cas donné n'est qu'équivalente aux opinions des autres composantes de l'organisation pouvant être amenées à interpréter le droit de l'organisation et qui sont placées sous l'autorité de l'organe exécutif. Il faut bien voir que l'organe de contrôle n'agit pas comme le conseiller juridique exclusif de l'organe exécutif auquel il réfère ses déterminations. Les organisations internationales entretiennent de façon générale une direction spécifiquement dédiée aux affaires juridiques, dont l'une des attributions les plus courantes est de fournir des avis aux autres directions de l'administratif et à l'Exécutif de l'organisation sur les questions d'interprétation ou de mise en œuvre du droit qui seraient amenées à se poser dans le cadre de leur action.

366. La cohabitation au sein de l'espace institutionnel entre ces différents organes et composantes amenés à interpréter le droit de l'organisation est particulièrement visible s'agissant de la Banque mondiale. Le statut du Panel d'inspection prévoit en effet que, « *[t]he Panel shall seek the advice of the Bank's Legal Vice Presidency on matters related to the Bank's rights and obligations with respect to the request under consideration* »⁵⁶³. L'articulation entre le pouvoir d'interprétation du Panel et la compétence d'interprétation de la direction des affaires juridiques de la Banque n'est pas évidente à déterminer. Le texte de la résolution n'implique pas que le Panel soit tenu par l'interprétation donnée par la direction des affaires juridiques. Il implique en revanche que celui-ci a l'obligation de la consulter, comme l'indique l'emploi du verbe « *shall* ». Comme l'explique le rapport d'activité préparé à l'occasion des 10 ans du Panel d'inspection : « *[w]hen evaluating the rights and obligations of the Bank with respect to a Request, the Panel is directed to seek the advice of the Bank's legal department. The Panel does*

⁵⁶² Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé lors de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, II.E/RCIA/GA/2016, Article 33, § 3.

⁵⁶³ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 16.

not have its own independent counsel »⁵⁶⁴. Il faut garder à l'esprit que si certains membres du Panel sont d'éminents juristes – à l'instar d'Edith Brown Weiss par exemple –, ce n'est pas le cas de tous, ce qui peut impliquer la nécessité de devoir recourir à l'expertise du service spécialement compétents de la Banque. Au sein de l'organisation interne de la Banque, cette direction est directement rattachée au Conseil des Administrateurs, dont l'interprétation du droit de l'organisation prime sur celle du Panel. Elle conseille donc aussi bien le Panel que le Conseil des Administrateurs. La pratique montre que la Direction des affaires juridiques de la Banque est amenée à se pencher sur des questions d'interprétation tant du droit encadrant la mise en œuvre des financements de projets de la Banque que du droit encadrant l'action du Panel lui-même. Dans l'affaire *Brazil : Itaparica Resettlement and Irrigation Project*, une question lui a ainsi été posée par le Panel concernant l'interprétation de la limite temporelle pour le dépôt des requêtes fixée par la résolution établissant le Panel⁵⁶⁵. Dans une autre affaire, la Direction des affaires juridiques de la Banque a été amenée à confirmer le droit du Panel, en vertu du texte de la résolution l'établissant, d'accéder à l'intégralité des documents pertinents de la Banque relatifs à un projet soumis à une procédure d'inspection⁵⁶⁶. En l'espèce, l'administration de la Banque se montrait réticente à partager certains documents. Le rôle de cette opinion juridique fut ainsi de rendre effective les dispositions de la résolution, dans la mesure où elle fait autorité. Dans une autre affaire encore, la Direction des affaires juridiques de la Banque a été conduite à préciser, dans une opinion convergeant avec la position du Panel sur cette question, la manière dont devait s'appliquer les directives opérationnelles en rapport avec les circonstances particulières d'un pays donné⁵⁶⁷. Le périmètre des opinions demandées à la Direction des affaires juridiques ressort comme limité aux questions de droit qui ne touchent pas directement l'examen au fond des requêtes déposées devant le Panel. Comme l'explique le Panel lui-même :

*« Consistent with its mandate, the Panel has on some occasions requested an opinion from the Bank's Legal Vice Presidency regarding the legal rights and obligations of the Bank with respect to third parties. These requests relate to questions such as the enforceability of a covenant in the Bank's legal agreements with borrowers, where the Bank is required to have a common legal position with outside parties. By its mandate, however, aside from seeking advice on matters related to the Bank's obligations with respect to third parties in the context of a request under consideration, the Panel neither seeks nor receives advice from the Bank's Legal Department in developing its reports, analyses, and findings. To do so would undermine the independence of the Panel's work, not least because the General Counsel of the World Bank Group is a member of the committee responsible for certifying, on behalf of Management, that a project is in compliance with relevant operational policies and procedures. In short, the Panel's responsibility is to investigate Bank Management, of which the legal department is an integral part, and must keep strictly independent of it »*⁵⁶⁸.

⁵⁶⁴ Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank : The Inspection Panel 10 Years On*, 2003, p. 35.

⁵⁶⁵ Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank : The Inspection Panel 10 Years On*, 2003, p. 25. En l'espèce, la Direction des affaires juridiques a rendu une interprétation allant en partie dans le sens du Panel, qui fut suivie par le Conseil des Administrateurs.

⁵⁶⁶ Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank : The Inspection Panel 10 Years On*, 2003, p. 96.

⁵⁶⁷ D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western Poverty Reduction Project », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability : Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 229.

⁵⁶⁸ Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 15 Years*, 2008, p. 19.

À cette lumière, la raison pour laquelle la résolution établissant le Panel lui fait obligation de demander l'avis de la Direction des affaires juridiques de la Banque est liée à ce que son pouvoir d'interprétation ne s'étend pas à celui de pouvoir interpréter indépendamment sa propre compétence.

367. Il s'agit là de la réelle limite placée à l'autonomie du pouvoir d'interprétation de l'organe de contrôle, laquelle ne tient pas à l'interprétation du droit applicable à l'administration de l'organisation, mais à celle du droit applicable à l'organe de contrôle lui-même. Très logiquement, celui-ci ne doit pas pouvoir interpréter son statut de sorte qu'il puisse échapper à sa condition d'organe subordonné à l'organe exécutif de l'organisation. C'est à cela que tient le fait que les organes de contrôle ne puissent juridictionnaliser pleinement le contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces et soient contraints à demeurer des organes quasi-juridictionnels. Lorsqu'elle n'est pas précisée explicitement, cette limite est impliquée par les dispositions des statuts des organes de contrôle régissant les conséquences juridiques pour l'organisation internationale des déterminations rendues par les organes. En effet, couplée à la compétence qui lui revient par parallélisme des formes de pouvoir réviser le statut de l'organe de contrôle, cette réserve de compétence au profit de l'organe exécutif auquel ces déterminations sont adressées lui assure de pouvoir bloquer tout débordement de compétence de l'organe de contrôle. Dans l'exemple de la MINUK, le règlement établissant le Panel consultatif des droits de l'Homme prévoit ainsi que, « *[t]he Special Representative of the Secretary-General shall have exclusive authority and discretion to decide whether to act on the findings of the Advisory Panel* »⁵⁶⁹.

368. L'exemple du Panel d'inspection de la Banque se montre particulièrement intéressant, dans la mesure où la résolution l'établissant explicite l'articulation entre le pouvoir d'interprétation du Panel et la réserve de compétence du Conseil des Administrateurs. Tout d'abord, on peut relever qu'elle dispose de manière générale que, « *[i]n applying this Resolution to specific cases, the Panel will apply it as it understands it, subject to the Executive Directors' review. The Executive Directors will have the authority to interpret this Resolution* »⁵⁷⁰. Dans le détail ensuite, on peut observer que la résolution établit une distinction subtile entre le pouvoir d'interprétation du Panel s'agissant de l'examen de la recevabilité des requêtes et s'agissant de l'examen au fond des requêtes dans le cadre d'une procédure d'inspection. S'agissant de la mise en œuvre du pouvoir d'interprétation par le Panel des critères de recevabilité de la requête qui lui est soumise, d'une part, celle-ci ne peut pas être contestée par l'administration de la Banque – ce point est précisé dans la résolution car le personnel chargé de la mise en œuvre du projet faisant l'objet de la requête avait pris dans les premières années de fonctionnement du Panel l'habitude de contester systématiquement la recevabilité de la requête⁵⁷¹. D'autre part, la compétence du Conseil des Administrateurs pour interpréter les

⁵⁶⁹ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 17, § 3.

⁵⁷⁰ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 60.

⁵⁷¹ S'agissant du texte de la résolution, celle-ci énonce que, « *[t]he Panel will determine the eligibility of a request for inspection independently of any views that may be expressed by Management* », tout en précisant que, « *[w]ith respect to matters relating to the Bank's rights and obligations with respect to the request under consideration, the Panel will seek the advice of the Bank's Legal Vice Presidency as required in paragraph 16 above* » (Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 24).

conditions de recevabilité d'une requête est limitée, la résolution précisant que, « *the Executive Directors will authorize an investigation without making a judgment on the merits of the claimants' request, and without discussion except with respect to the following technical eligibility criteria* »⁵⁷². On voit bien ici la distinction qui est faite entre l'application du pouvoir d'interprétation du Panel à la détermination de sa compétence au regard des éléments factuels soumis à son appréciation dans la requête et l'interprétation de l'étendue de sa compétence en droit : la première est une interprétation autonome, quand la seconde est subordonnée.

369. Par comparaison, la Commission de contrôle des fichiers dispose d'une compétence pleine et entière pour interpréter son statut. Sur le plan de la recevabilité, le statut de l'organe de contrôle dispose que « [l]a Chambre des requêtes examine la recevabilité de chaque requête puis indique au demandeur [...] si sa requête est recevable »⁵⁷³. Et sur le plan de l'examen au fond de la requête, le statut dispose que, « [l]es décisions prises par la Chambre des requêtes sont définitives et lient l'Organisation et le demandeur »⁵⁷⁴. La mise en œuvre du statut par la Commission de contrôle des fichiers s'opère sous la seule autorité de l'Assemblée générale de l'organisation – en tant qu'organe suprême d'INTERPOL. Le statut de l'organe de contrôle précise en effet que, « [l]e présent Statut constitue une annexe au Statut de l'Organisation »⁵⁷⁵. Selon les termes du Statut de l'organisation, « [l]es fonctions de l'Assemblée générale sont les suivantes : [...] d) fixer les dispositions de tout règlement jugé nécessaire »⁵⁷⁶. Elle exerce ainsi un pouvoir de révision du statut de l'organe de contrôle, mais aucunement un pouvoir d'interprétation du droit qu'il met en œuvre, que cela soit son statut ou le droit applicable par INTERPOL dans le cadre du traitement des informations et données personnelles.

B/ Les limites de l'autorité des organes de contrôle ouverts aux individus

370. Sur le plan du règlement du différend qui oppose l'organisation internationale et les personnes privées tierces, lesquelles ont soumis son examen à l'organe de contrôle, la subordination institutionnelle de ce dernier se traduit par une absence de compétence d'exécution vis-à-vis des organes de l'organisation internationale (1), laquelle est entre les mains de l'organe exécutif auquel ses déterminations sont adressées (2).

⁵⁷² Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 29.

⁵⁷³ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.E/RCIA/GA/2016, Article 32, § 1.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, Article 38, § 1.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, Article 47.

⁵⁷⁶ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de l'OIPC-INTERPOL*, version amendée en date du 29 décembre 2017, I/CONS/GA/1956 (2017), Article 8, al. d.

1. *L'absence d'imperium exercé par les organes de contrôle sur l'administration de l'organisation internationale*

371. Suivant la typologie établie par Hervé Ascensio, la distinction entre un organe quasi-juridictionnel et un organe juridictionnel tient à ce que le second est doté d'une *jurisdictio* – le pouvoir de dire le droit – couplée à un *imperium* – le caractère obligatoire de l'acte rendu par l'organe disant le droit⁵⁷⁷. Il faut préciser à cet égard que le caractère obligatoire ou pas d'un acte rendu par un organe disant le droit ne tient pas à la nature dudit organe, mais à l'agencement de l'ensemble du système au sein duquel il s'insère⁵⁷⁸. On comprend dès lors que la position de subordination institutionnelle dans laquelle se trouvent placés les organes de contrôle soit d'une grande conséquence quant au caractère non obligatoire des déterminations qu'ils rendent. Comme nous l'avons déjà largement esquissé, l'analyse des statuts des différents organes de contrôle montre que ceux-ci – exceptée la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL – rendent des déterminations qui ne sont pas obligatoires pour l'organe exécutif auquel elles sont adressées.

372. S'agissant du Panel des droits de l'Homme de la MINUK, le règlement l'instituant énonce que : « *The Advisory Panel shall issue findings as to whether there has been a breach of human rights and, where necessary, make recommendations. Such findings and any recommendations of the Advisory Panel shall be submitted to the Special Representative of the Secretary-General* »⁵⁷⁹. L'emploi des termes « *findings* » – que nous traduisons par « déterminations » – et celui de « *recommendations* » est explicite de la valeur normative qui s'attache à ces actes juridiques. Par comparaison, dans le Règlement, l'acte adopté par le Chef de la MINUK est qualifié de décision⁵⁸⁰. La suite de la Section précitée du règlement instituant le Panel de la MINUK ne laisse subsister aucune ambiguïté quant aux pouvoirs respectifs du Panel et du Chef de la MINUK, en énonçant que : « *The Special Representative of the Secretary-General shall have exclusive authority and discretion to decide whether to act on the findings of the Advisory Panel* »⁵⁸¹. Si les déterminations du Panel ne peuvent être remises en cause par le Chef de la MINUK – c'est en cela qu'il s'agit d'une *jurisdictio* –, les conséquences que le Panel estime qu'il y a lieu d'en tirer sont purement facultatives et l'organe exécutif compétent pour les mettre en œuvre le cas échéant n'a aucune obligation d'en tenir compte. Sans les remettre en cause, le Chef de la MINUK peut rendre donc totalement inopérantes les déterminations du Panel, en refusant d'en tirer les conséquences, voire se livrer à une interprétation différente de la signification de ces déterminations en tirant ses propres conséquences – mais on tomberait là dans une dénaturation de l'attribution du Panel et de sa *jurisdictio*. En soi, cette absence de pouvoir de prendre un acte tranchant le différend qui serait

⁵⁷⁷ H. ASCENSIO, « La notion de juridiction internationale en question », in SFDI, *La juridictionnalisation du droit international*, Pédone, Paris, 2003, p. 167.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 177.

⁵⁷⁹ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 17, § 1.

⁵⁸⁰ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 17, § 4.

⁵⁸¹ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 17, § 3.

revêtu de la pleine force d'une autorité proprement juridictionnelle est la marque des organes quasi-juridictionnels.

373. Le Panel de la MINUK se révèle toutefois inférieur à ce standard, dans la mesure où il est également dépourvu du moindre *imperium* dans l'examen de la requête. Le Règlement dispose en effet que :

*« Requests for the appearance of UNMIK personnel or for the submission of United Nations documents shall be submitted to the Special Representative of the Secretary-General. In deciding whether to comply with such requests, the Special Representative of the Secretary-General shall take into account the interests of justice, the promotion of human rights and the interests of UNMIK and the United Nations as a whole »*⁵⁸².

La formulation des pouvoirs du Panel en matière d'accès aux documents et à l'obtention de témoignages est également significative de cette absence d'*imperium*. Il est ainsi énoncé que le Panel « *may request* » la parution devant lui de personnes ou la production de documents pertinents pour traiter de la requête dont il est saisi. Ce n'est pas un droit dont dispose le Panel, mais d'une simple faculté. Quant au Chef de la MINUK, son obligation à l'égard des demandes du Panel se borne à indiquer qu'il « *shall cooperate* », ce qui est autre chose que de dire par exemple qu'il aurait l'obligation de fournir les documents demandés ou d'amener les personnes à déposer devant le Panel. Le Rapport final produit par le Panel rapporte comment ces dispositions ont fait l'objet d'une attention particulière du Quartier Général des Nations Unies lorsqu'il a été saisi du projet de Règlement instituant l'organe de contrôle :

*« OLA at UN HQ challenged the proposal that an advisory body should “make determinations of a ‘quasi-judicial’ nature”; it should merely “be empowered to examine allegations and submit its findings and recommendations to the SRSG”. [...] The OLA at UN HQ thought that the Panel should not be endowed with any “subpoena” powers. “The powers to enforce the appearance of UN personnel ... is tantamount to exercising judicial or executive functions. It is also inconsistent with the status of UNMIK, its privileges and immunities” »*⁵⁸³.

Comme l'a relevé la doctrine :

*« This comment is significant as it demonstrates the determination of UN Headquarters to not only delay the inauguration of the Panel, but render it virtually ineffective. From a substantive point of view, the OLA failed to heed best practices that guide the work of national human rights institutions, some of which have quasi-judicial competences in the area of the administration of justice, including direct powers of intervention. Fully aware that receiving information from officials and having access to documentation is essential if a full investigation is to be ensured, OLA successfully prevented full disclosure and hence the provision of appropriate remedies »*⁵⁸⁴.

À toutes les étapes de la procédure d'examen des requêtes qui lui sont soumises, excepté celle de l'admissibilité, le Panel se retrouve donc entièrement dépourvu du moindre *imperium* à l'égard de l'organisation internationale et des individus sous sa juridiction⁵⁸⁵.

⁵⁸² MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 15, § 3.

⁵⁸³ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 36, § 43.

⁵⁸⁴ B. KNOLL, R.-J. UHL, « Too Little, Too Late : The Human Rights Advisory Panel in Kosovo », *European Human Rights Law Review*, 2007, vol. 7/5, pp. 534-549.

⁵⁸⁵ Et encore, le Chef de la MINUK ne s'est-il pas privé d'interférer dans les règles relatives à l'examen de l'admissibilité des requêtes par le Panel, voir MINUK, *Administrative direction n° 2009/1 implementing UNMIK*

374. Le Panel d'inspection de la Banque révèle un équilibre différent dans la retenue de l'*imperium* qui caractérise les organes quasi-juridictionnelles. Plus encore, sur le plan de la forme, que pour le Panel de la MINUK, le rapport contenant le résultat de l'examen de la requête par le Panel est dépourvu du moindre *imperium*. La résolution établissant l'organe de contrôle dispose que : « *The Panel shall submit its report to the Executive Directors and the President. The report of the Panel shall consider all relevant facts and shall conclude with the Panel's findings on whether the Bank has complied with all relevant Bank policies and procedures* »⁵⁸⁶. L'acte émis par le Panel au titre de l'examen de la requête ne prend ainsi pas les apparences d'un acte juridictionnel, comme cela peut être pour le Panel de la MINUK. Il est présenté comme ce qu'il est, à savoir un rapport au même titre que celui que l'administration de la Banque en charge du projet examiné produit en réponse aux déterminations du Panel pour indiquer au Conseil des Administrateurs les mesures qu'elle entend prendre pour remédier aux problèmes qui ont été identifiés⁵⁸⁷. En-deçà des apparences en revanche, les termes de la résolution l'établissant octroient au Panel d'inspection l'exercice d'un véritable *imperium* au sein de l'espace institutionnel dans le cadre de l'examen de la requête. La résolution énonce ainsi que : « *In the discharge of their functions, the members of the Panel shall have access to all staff who may contribute information and to all pertinent Bank records* »⁵⁸⁸. L'emploi du verbe « *shall* », comparativement à celui de « *may* », signifie clairement qu'il s'agit d'un droit d'accès dont dispose le Panel, à l'exerce duquel l'organisation ne peut pas s'opposer. La résolution indique également que les membres du Panel, « *shall consult as needed with the Director-General, Independent Evaluation Group and the Auditor General, Group Internal Audit* »⁵⁸⁹. Cette précision renforce l'autorité du Panel, dans la mesure où elle garantit son accès à toutes les informations sur le projet dont peuvent disposer les différents départements de la Banque exerçant une activité de contrôle de son action. L'exercice d'un *imperium* au sein de l'espace institutionnel se révèle clairement lorsque l'on compare avec les pouvoirs qui sont reconnus à l'organe de contrôle vis-à-vis de l'extérieur de l'organisation. Au stade de l'examen de l'admissibilité de la requête, la résolution dispose que : « *The Panel may decide to visit the project country if it believes that this is necessary to establish the eligibility of the request* »⁵⁹⁰. L'emploi de « *may* » et non de « *shall* » signifie qu'il ne s'agit pas d'un droit pour le Panel, mais d'une simple faculté. En effet, il est par ailleurs précisé dans la résolution que, « *[i]nspection in the territory of [the borrowing (or guaranteeing)] country shall be carried out with its prior consent* »⁵⁹¹. À l'égard de l'inspection sur le site même du projet mis en cause, le Panel ne dispose donc pas d'un *imperium*. Cela s'explique, dans la mesure où l'organisation internationale qui l'a mis en place ne peut lui conférer des pouvoirs qu'elle ne possède pas elle-même : reconnaître un tel droit au Panel – en-dehors d'une éventuelle obligation découlant des accords conclus entre la Banque et l'État emprunteur – reviendrait à renverser la

Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel, adoptée le 17 octobre 2009, UNMIK/DIR/2009/1, Section 2.

⁵⁸⁶ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 36.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, §§ 40-43.

⁵⁸⁸ *Ibid.*, § 35.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, § 35.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, § 26.

⁵⁹¹ *Ibid.*, § 35.

souveraineté territoriale de l'État. C'est dans le même esprit qu'il faut lire l'obligation procédurale de consultation des représentants de l'Emprunteur que la résolution met à la charge du Panel aux différents stades de son examen de la requête :

« *The borrower and the Executive Director representing the borrowing (or guaranteeing) country shall be consulted on the subject matter both before the Panel's recommendation on whether to proceed with the investigation and during the investigation. Inspection in the territory of such country shall be carried out with its prior consent* »⁵⁹².

On peut relever que cette limite à l'*imperium* du Panel est compensée dans la résolution par la reconnaissance de ce que, « *the Executive Directors, acknowledging the important role of the Panel in contacting the requesters and in fact-finding on behalf of the Executive Directors, welcome the Panel's efforts to gather information through consultations with affected people* »⁵⁹³. Cette formulation très diplomatique signale que la Banque protège l'autorité du Panel d'inspection lorsque son examen de la requête l'amène à devoir interférer dans la souveraineté personnelle de l'État sur ses nationaux qui sont à l'origine de la requête. En définitive, on peut donc relever que le Panel d'inspection de la Banque mondiale est investi d'un véritable *imperium* vis-à-vis de l'examen de la requête, qui ne s'arrête qu'aux limites de l'espace institutionnel et au pouvoir de tirer les conséquences qu'il y a lieu de tirer de ses déterminations.

375. L'analyse du Médiateur du Comité des sanctions fournit une nouvelle illustration de la difficulté qu'il peut y avoir à investir un organe de contrôle d'une organisation internationale d'un *imperium*. Comme pour les autres organes étudiés, le rôle du Médiateur est de fournir un avis indépendant et impartial à l'organe exécutif, qui décide de la suite à donner à la demande de radiation de la Liste des personnes visées par une sanction⁵⁹⁴. Dans la préparation de son rapport, le Médiateur ne dispose d'aucun pouvoir lui permettant d'exiger la consultation de documents ou la soumission de témoignages, dans la mesure où les décisions d'inscrire un nom sur la Liste sont prises sur la base de demandes formulées par les États à partir des informations dont ils disposent⁵⁹⁵. Comme pour le Panel d'inspection de la Banque mondiale, on retrouve ici la limite de l'espace institutionnel, qui empêche l'organe de contrôle de disposer de pouvoirs que ne possède pas l'organisation internationale elle-même. Tout repose alors sur la coopération entre l'organe de contrôle et les États, qui sont également tenus de coopérer au titre de leur qualité de membres de l'organisation internationale. À cet égard, les qualités de souverains et de membres s'entrecroisent, mais il faut relever que la pratique des organisations n'aboutit pas à établir une hiérarchie entre ces qualités, ou, plus exactement, que les États agissant au sein des organes de l'organisation n'entendent pas se soumettre à l'*imperium* de l'organe de contrôle en leur qualité d'États souverains. Par comparaison, si la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL exerce un véritable *imperium* – en ce qu'elle est un organe proprement juridictionnel – dans une configuration similaire à celle du Médiateur du Comité des sanctions, ce n'est que dans la mesure où ses décisions ne s'appliquent qu'au sein de l'espace institutionnel d'INTERPOL, là où les recommandations du Médiateur impliquent un éventuel changement de comportement des États dans leurs ordres juridiques internes et donc débordent les limites

⁵⁹² *Ibid.*, § 35.

⁵⁹³ *Ibid.*, § 37.

⁵⁹⁴ Conseil de sécurité, *Résolution 1904*, adoptée le 17 décembre 2009, S/RES/1904 (2009), Annexe II, §§ 7-12.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, Annexe II, § 3.

de l'espace institutionnel. En effet, l'organe de contrôle d'INTERPOL n'est compétent qu'à l'égard des données traitées dans le Système d'information de l'organisation⁵⁹⁶. L'obligation qu'énonce le statut de la Commission à l'égard des États de respecter le droit des individus tiers d'obtenir de l'organe de contrôle la rectification de situations contraires aux règles internes de l'organisation ne les engage ainsi qu'en leur qualité d'États membres⁵⁹⁷. À la différence, le Médiateur du Comité des sanctions opère quant à lui un contrôle d'actions fondées sur des données qui ne sont pas la propriété de l'organisation internationale mais celle des États agissant en leur qualité de souverains.

376. Ces divers exemples montrent les difficultés qu'il peut y avoir pour une organisation internationale à investir un organe de contrôle indépendant d'un *imperium*, de par les implications juridiques que les pouvoirs qu'elle est conduite à octroyer à l'organe sont susceptibles d'avoir au-delà de l'espace institutionnel. Étant un organe de l'organisation, si l'organe de contrôle est doté d'un *imperium*, il devient dans le champ couvert par son contrôle l'organisation internationale elle-même : sa volonté est celle de l'organisation, comme aucun autre organe ne peut exprimer une volonté supérieure à son *imperium*. Tant que les pouvoirs de l'organe de contrôle demeurent confinés à l'espace institutionnel, comme pour INTERPOL, l'organisation apparaît relativement libre – c'est-à-dire pour autant que ses États membres acceptent les contraintes mises à leur capacité d'agir à travers elle – de conférer un *imperium* à son organe de contrôle. Cela ne veut pour autant pas dire qu'elle accepte de s'y soumettre volontiers. L'exemple de la MINUK, avec les résistances du Quartier Général des Nations Unies à New York, en comparaison de celui d'INTERPOL ou de la Banque mondiale, montre que la volonté des États membre, exprimée au sein de l'organe exécutif, de soumettre l'organisation à un organe de contrôle indépendant est déterminante. Non pas que le Panel de la MINUK, même dépourvu d'*imperium*, ait été inefficace, mais il n'a jamais été réellement libre d'exercer son contrôle, dépendant toujours de la coopération du Chef de la MINUK. À cet égard, la réserve de compétence de l'organe exécutif en matière de conséquences à tirer des déterminations issues du contrôle, couplée à l'octroi d'un *imperium* dans l'accomplissement du contrôle par l'organe indépendant ouvert aux personnes privées tierces, peut sembler un compromis nécessaire entre un contrôle effectif quasi-juridictionnel et l'obligation pour les États membres de conserver la maîtrise des relations de l'organisation avec l'extérieur qui pourraient être atteintes dans le cadre du contrôle. Il faut bien voir que, dès lors que le contrôle est voulu par le principal de l'organisation – et c'est là ce qui semble avoir manqué dans le cadre du Panel de la MINUK, lequel n'a certainement jamais été voulu par l'administration de l'organisation mais s'est imposé à elle – l'octroi de pouvoirs réellement contraignants à l'organe de contrôle vis-à-vis des organes qu'il contrôle est indispensable pour que son action soit effective. C'est-à-dire que cette mesure d'*imperium* va dans l'intérêt même de l'organe exécutif si celui-ci entend pouvoir tirer profit de l'organe de contrôle indépendant qu'il met en place. L'évolution du Panel d'inspection de la Banque mondiale le montre bien, où le Conseil des Administrateurs a dû s'obliger à laisser son organe de contrôle faire son office en lui laissant une certaine latitude d'action pour ne pas le rendre inefficace.

⁵⁹⁶ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, II.E/RCIA/GA/2016, article 29, § 1.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, article 29, § 2.

377. Sous cet angle, on peut s'interroger sur la valeur des déterminations rendues par les organes de contrôle et corrélativement sur la nature de l'autorité qu'elles revêtent. Elles disent le droit, mais la *jurisdictio* de ces organes n'est que consultative. À ce titre, on ne saurait dire qu'elles revêtent une autorité de chose jugée, ni même de chose décidée. Mais on ne saurait non plus admettre qu'elles ne revêtent aucune autorité, dans la mesure où ces organes présentent des caractéristiques d'impartialité et d'indépendance mises au service d'une activité de contrôle qui les conduit à analyser les faits d'un différend soumis à leur examen, interpréter le droit applicable à l'action de l'organisation mise en cause dans ce différend, afin d'en déduire par un raisonnement logique la conformité ou non de cette action à ce droit au regard de ces faits ; en d'autres termes, qui les conduit à juger. Certes, l'analyse froide de la répartition au sein de l'organisation internationale, entre l'organe de contrôle et l'organe exécutif auquel il est subordonné, du pouvoir de tirer les conséquences de ce qui constitue matériellement un acte de juger conduit à ne voir que l'absence d'autorité conférée à l'organe de contrôle. Ce serait cependant oublier la symbolique qui s'attache à l'action de juger, en particulier aux yeux des personnes privées requérants, et la dimension systémique et non pas simplement juridique de l'autorité. Sur un plan politique, la création des organes de contrôle constitue une promesse de justice faite par les organisations internationales aux individus concernés par l'accomplissement de leur fonction. De ce point de vue, on ne saurait dire qu'aucune autorité ne s'attache aux déterminations des organes de contrôle sans revenir sur cette promesse. Celle-ci confère aux déterminations des organes de contrôle une autorité proprement juridique – dans la mesure où le contrôle *est du droit* – qui n'est ni celle d'une décision, ni celle d'un jugement, mais qui est cependant plus que celle d'une simple opinion. Elle induit en effet une conséquence pour l'organe exécutif auquel la détermination de l'organe de contrôle est adressée, qui est obligatoire pour lui : celle de prendre en considération cette opinion et de reconsidérer la ou les décisions mises en cause dans le différend soulevé par les individus requérants. Il y a là une obligation, qui en elle-même n'oblige en rien, mais qui n'en demeure pas moins de nature à faire changer le comportement de l'organisation internationale. Cette ligne de crête sur laquelle se déploie l'autorité des organes de contrôle est certes particulièrement étroite, mais il ne faut pas oublier que l'affirmation de l'autorité des juridictions dans les ordres juridiques nationaux n'a pas forcément emprunté des voies larges – ainsi du développement des juridictions administratives françaises.

378. L'absence d'*imperium* des organes de contrôle se répercute dans les difficultés – voire l'impossibilité pure et simple – pour eux d'amener l'organisation internationale à respecter des mesures provisoires visant à préserver la situation qui fait l'objet de la requête et éviter que, en continuant son action pendant le temps du contrôle, le différend ne devienne sans objet. Pour le Comité des sanctions, compte tenu de la configuration du système de sanction, qui repose sur une mise en œuvre des décisions du Comité par les États dans leurs ordres juridiques internes, la question ne se pose pas. De même s'agissant d'INTERPOL. En revanche, pour le Panel de la MINUK et plus encore pour le Panel d'inspection de la Banque mondiale, la question se pose de manière directe. S'agissant du premier, la résolution l'établissant est silencieuse en la matière. Dans son règlement de procédure, le Panel de la MINUK s'est néanmoins reconnu la compétence pour indiquer des mesures provisoires qu'il conviendrait de prendre pour préserver le litige :

« The Panel or, where appropriate, its Presiding Member may, at the request of a party or of any other person concerned, or of its own motion, indicate to the parties any interim measure which it considers should be adopted in the interests of the parties or of the proper conduct of the proceedings before it »⁵⁹⁸.

L'emploi du verbe « *should* » manifeste le caractère purement indicatif de ces mesures conservatoires : elles ne constituent en rien des obligations pour les personnes à qui elles sont adressées, en l'absence de tout pouvoir d'en adopter expressément reconnu au Panel dans la résolution l'instituant. Quant au second, l'organisation de la procédure par la résolution l'instituant exclut toute mesure provisoire que le Panel d'inspection serait éventuellement amené à prendre, ce qui est particulièrement regrettable compte tenu du fait que certaines actions ne peuvent jamais être défaites lorsqu'elles se sont produites – par exemple, la destruction d'un site dans le cadre d'un projet de construction. Il faut cependant relever que le Conseil des Administrateurs a pu, à l'occasion, suspendre les opérations de la Banque le temps que le Panel d'inspection ne se prononce. Mais il s'agissait alors moins de mesures conservatoires que d'une temporisation sur le plan politique.

2. La compétence de l'organe exécutif de l'organisation internationale à l'égard de la mise en œuvre des déterminations de l'organe de contrôle

379. La limite essentielle à l'autorité que les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces exercent est l'absence de compétence pour tirer les conséquences de leurs déterminations. Excepté pour la Commission de contrôle des fichiers d'INTEROL, ce pouvoir reste entre les mains de l'organe exécutif de l'organisation internationale. La résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale dispose ainsi que le Panel soumet son rapport d'enquête contenant ses déterminations au Conseil des Administrateurs⁵⁹⁹. Suite à sa réception, l'administration de la Banque en charge de la gestion du projet en cause soumet au Conseil des Administrateurs, sous un délai de six semaines, un rapport contenant ses recommandations pour répondre aux problèmes identifiés par le Panel d'inspection⁶⁰⁰. La résolution spécifique que :

« The Management Report and Recommendation shall include a management action plan, comprising actions that Management proposes for addressing Panel findings of non-compliance and for which it seeks the Executive Directors' approval. Management shall consult with the affected parties during the preparation of the management action plan and shall communicate to the Panel the nature and outcomes of consultations with affected parties. Management shall also confirm to the Executive Directors that it has reached agreement with the borrower with respect to those actions in the management action plan that require the borrower's collaboration to implement »⁶⁰¹.

On le voit, l'autorité du Panel s'arrête à établir les problèmes qui affectent un projet contesté par les personnes privées tierces concernées. Son rapport se retrouve ensuite placé face-à-face

⁵⁹⁸ HRAP, *Rules of Procedure*, version amendée du 12 février 2010, Rule 22, § 1.

⁵⁹⁹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 36.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, § 40.

⁶⁰¹ *Ibid.*, § 41.

avec celui de l'administration de l'organisation qui propose les conséquences à en tirer, l'arbitrage étant rendu par l'organe exécutif de la Banque. La résolution prend soin de circonscrire l'autorité du Panel à l'issue de ses déterminations. Elle prévoit que celui-ci :

*« may submit to the Executive Directors for their consideration a report on their view of the adequacy of consultations with affected parties in the preparation of the management action plan. [...] The Panel's view on consultation with affected parties will be based on the information available to it by all means, but additional country visits will take place only by government invitation »*⁶⁰².

En revanche, *« the Executive Directors shall not ask the Panel for its view on other aspects of the management action plan nor would it ask the Panel to monitor the implementation of the management action plan »*⁶⁰³. À l'issue de la décision du Conseil des Administrateurs sur la conduite à suivre concernant le projet mis en cause, le Panel d'inspection ne retrouve sa compétence qu'au titre du suivi des mesures demandées par l'organe exécutif à l'administration de la Banque :

*« The Executive Directors may approve, as an additional reassurance tool for avoiding reputational risks, independent risk-based proportionate verification of the implementation of the management action plan by the Panel and/or Group Internal Audit. The modality adopted for such additional verification will be proportionate to the complexity and seriousness of the case »*⁶⁰⁴.

Dans cette capacité, le Panel d'inspection n'agit pas comme une autorité de contrôle exécutive de l'administration de la Banque, mais simplement comme une vigie pour le Conseil des Administrateurs :

*« While Management is responsible for its monitoring function of management action plans, the Executive Directors will decide about the verification of the progress and/or completion of management action plans. Based on the risk-based proportionality criteria and the above-mentioned roles, the Panel, with input from Group Internal Audit, will recommend to the Executive Directors whether there is a need for verification, and if so, the scope and timeline for verification, and under what modality the Panel and/or Group Internal Audit will verify the management action plan »*⁶⁰⁵.

Au final, le Panel d'inspection intervient donc en amont et en aval de la procédure décisionnelle visant à tirer les conséquences de ses déterminations, au titre de la préparation de la décision ou du suivi de son exécution, mais est écarté de toute part active dans la prise de décision elle-même. Son rôle le positionne clairement comme un auxiliaire de l'organe exécutif de la Banque. Au sein de la structure hiérarchique de l'organisation internationale, l'organe de contrôle n'est pas situé à un échelon supérieur par rapport à l'administration de l'organisation, mais occupe plutôt un positionnement symétrique à celle-ci. C'est-à-dire que les deux, l'organe de contrôle et l'administration contrôlée, répondent de leurs activités devant le même organe. Du point de vue de ce dernier, ils sont ainsi placés sur un pied d'égalité quant à l'autorité juridique qui s'attachent à leurs points de vue respectifs sur la situation en cause. Si les déterminations de l'organe de contrôle appellent à une considération supérieure à celle de l'administration de l'organisation, ce n'est pas du point de vue de la valeur normative qui s'y attache, mais du fait des caractéristiques d'indépendance et d'impartialité qu'elles revêtent.

⁶⁰² *Ibid.*, § 42.

⁶⁰³ *Ibid.*, § 42.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, § 48.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, § 52.

Cela ressort particulièrement clairement avec la Banque mondiale : dans le cadre du processus décisionnel qui conduit le Conseil des Administrateurs à statuer sur les conséquences à tirer d'une requête déposée devant le Panel d'inspection, les conclusions du Panel servent à mettre en perspective les rapports de l'administration en charge de la gestion du projet mis en cause.

380. On observe le même schéma s'agissant du Médiateur du Comité des sanctions. Sa procédure d'examen des demandes de retrait d'un nom sur la Liste est organisée en trois phases. Les deux premières, la phase de « collecte d'informations » et celle de « concertation », sont gérées par le Bureau du Médiateur afin de préparer le déroulement de la troisième phase d'« examen de la demande et décision du Comité »⁶⁰⁶. Durant la première phase, le rôle du Médiateur consiste à rassembler l'ensemble des informations pertinentes au traitement de la requête qui lui sont accessibles, provenant de toutes les sources susceptibles d'être concernées par la prise de décision : les membres du Comité, les États à l'origine de l'inscription du nom sur la Liste, les États de nationalité, de résidence ou de constitution du requérant, les organismes des Nations Unies compétents, tous les autres États qui lui semblent concernés, ainsi que l'Équipe de surveillance⁶⁰⁷. En particulier, le Médiateur détermine « [q]uelles informations, question ou demandes de précisions ils souhaiteraient voir communiquées au requérant concernant la demande de radiation, notamment tout renseignement que celui-ci pourrait communiquer ou toute mesure qu'il pourrait prendre pour éclaircir la demande de radiation »⁶⁰⁸. Au cours de la seconde phase, le Médiateur engage le dialogue avec le requérant, notamment afin de « lui demander de fournir des informations supplémentaires ou des précisions susceptibles d'aider le Comité à examiner la demande de radiation, et lui adresser toutes questions ou demandes d'informations reçues des États concernées, du Comité et de l'équipe de surveillance »⁶⁰⁹. Il « [t]ransmet les réponses reçues du requérant aux États concernés, au Comité et à l'Équipe de surveillance et se met en rapport avec le requérant au sujet des réponses incomplètes que celui-ci a fournies » et il « [a]ssure la coordination avec [ceux-ci] pour tout complément d'information demandé par le requérant ou toute réponse à lui adresser »⁶¹⁰. C'est à l'issue de ces échanges que le Médiateur établit son rapport d'ensemble sur la requête qui lui a été soumise⁶¹¹. Au cours de la troisième et dernière phase, le rôle du Médiateur n'est plus que de présenter son rapport en personne au Comité et de répondre aux questions posées par ses membres au sujet de la demande⁶¹². C'est ensuite le Comité qui prend la décision de radier ou de maintenir le nom de la Liste, le Médiateur étant ensuite chargé d'informer le requérant de la décision et de lui en expliquer les motifs le cas échéant⁶¹³. Pour l'essentiel, le rôle du Médiateur durant ces deux premières phases consiste à jouer la courroie de transmission entre le requérant et le Comité et les États à l'origine de la décision d'inscription du nom sur la Liste : il se place au service de ceux-ci pour rassembler et mettre à jour l'ensemble des données nécessaires au réexamen de la décision d'inscrire le nom du requérant sur la Liste, afin d'assurer un traitement juste et impartial de la requête. La résolution 2368 est toutefois venue encadrer la procédure de

⁶⁰⁶ Conseil de sécurité, *Résolution 1904*, adoptée le 17 décembre 2009, S/RES/1904 (2009), Annexe II, §§ 1-14.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, Annexe II, §§ 2-3.

⁶⁰⁸ *Ibid.*, Annexe II, § 2, b).

⁶⁰⁹ *Ibid.*, Annexe II, § 6, a).

⁶¹⁰ *Ibid.*, Annexe II, § 6, b) et c).

⁶¹¹ *Ibid.*, Annexe II, § 7.

⁶¹² *Ibid.*, Annexe II, § 9.

⁶¹³ *Ibid.*, Annexe II, §§ 10-13.

décision par le Comité sur la base du rapport du Médiateur. En effet, la résolution 1904 disposait que, « [a]fter the Committee consideration, the Committee shall decide whether to approve the delisting request through its normal decision-making procedures »⁶¹⁴. Dans la version de la procédure issue de la résolution 2368, il est désormais énoncé que, dans le cas où le Médiateur propose le maintien du nom du requérant sur la Liste, celui-ci est automatiquement maintenu à moins qu'un État ne dépose une demande de radiation⁶¹⁵. Quant au cas où le Médiateur propose au Comité de radier le nom du requérant de la Liste, la résolution dispose que la sanction prend fin automatiquement à la fin d'une période de 60 jours, à moins que le Comité ne décide par consensus avant l'expiration de ce délai du maintien du nom sur la Liste⁶¹⁶. En l'absence de consensus, le Président du Comité transmet, sur la requête d'un Membre du Comité qui s'oppose à la recommandation du Médiateur, la question au Conseil de sécurité pour que celui-ci statue dans un délai de 60 jours pendant lequel la sanction demeure en place⁶¹⁷. On voit ici que l'on s'approche d'un *imperium* conféré au Médiateur vis-à-vis du Comité, à travers un renversement de la charge de l'action qui suit la recommandation : celle-ci prend automatiquement effet, à moins que le Comité ne s'y oppose par consensus – ou le Conseil de sécurité en cas de désaccord. La recommandation n'en est donc plus une à proprement parler, puisqu'elle oblige le Comité à agir s'il souhaite s'en écarter. C'est encore plus visible lorsque le Médiateur recommande le maintien du nom sur la Liste, puisqu'il n'y a alors pas de décision formelle du Comité.

381. Par contraste, le Panel de la MINUK apparaît en revanche pour sa part largement insularisé au sein de la procédure décisionnelle de la direction de l'organisation, révélant la distance qui existe entre l'organe de contrôle et l'organe exécutif. Le statut de l'organe de contrôle se borne ainsi à énoncer que le Panel transmet ses déterminations au Représentant spécial du Secrétaire général, lequel dispose ensuite d'une autorité exclusive et discrétionnaire de décider des suites à y donner⁶¹⁸. On peut commencer par relever que cette distance correspond à l'image d'un juge – modelé sur la Cour européenne des droits de l'Homme – que le Panel de la MINUK a entendu se donner, qui le distingue du Panel d'inspection de la Banque mondiale et du Médiateur du Comité des sanctions, lesquels ne se sont pas construits sur la base d'une association aussi forte avec un organe juridictionnel international de protection des droits de l'Homme. Elle traduit ensuite certainement le fait que le Panel ne s'est pas mis en place comme une initiative venant de l'intérieur de l'organisation, mais qui s'est imposée à elle de l'extérieur, par la pression des organisations de protection des droits de l'Homme. Il en résulte que le Panel n'a probablement jamais été véritablement considéré et accepté par le Chef de la MINUK comme un outil dans l'exercice de ses responsabilités de direction et de contrôle de l'administration qu'il dirige. La relation entre le Panel et l'administration qu'il contrôle apparaît ainsi nettement plus comme celle d'un contrôleur qui sanctionne les défaillances d'une administration que comme une aide à la prise de décision. La subordination de l'organe de contrôle à l'organe exécutif prend alors une tout autre couleur : là où, chez le Panel d'inspection

⁶¹⁴ *Ibid.*, Annexe II, § 10.

⁶¹⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017), § 14.

⁶¹⁶ *Ibid.*, § 15.

⁶¹⁷ *Ibid.*, § 15.

⁶¹⁸ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 1, § 3 et Section 17, § 3.

de la Banque mondiale ou le Médiateur du Comité des sanctions elle apparaît comme ordonnée au regard du déroulement et de la finalité de la procédure de contrôle, chez le Panel de la MINUK cette subordination ressort plutôt comme une mise au pas et une frustration de l'action de l'organe de contrôle par l'organe exécutif de l'organisation.

382. Au-delà de la réserve de compétence des organes exécutifs sur les conséquences à tirer des déterminations que les organes de contrôle leur adressent, la subordination de ces derniers passe également par l'encadrement de leur compétence de statuer sur les défaillances de l'action de l'organisation. En effet, les statuts des organes de contrôle tendent à spécifier le contenu de leurs déterminations en listant les questions auxquelles le contrôle doit apporter une réponse. Le statut du Panel d'inspection de la Banque mondiale dispose ainsi que :

« The Panel's report to the Executive Directors will focus on whether there is a serious Bank failure to observe its operational policies and procedures with respect to project design, appraisal and/or implementation. The report will include all relevant facts that are needed to understand fully the context and basis for the Panel's findings and conclusions. The Panel will discuss in its written report only those material adverse effects, alleged in the request, that have totally or partially resulted from serious Bank failure of compliance with its policies and procedures. If the request alleges a material adverse effect and the Panel finds that it is not totally or partially caused by Bank failure, the Panel's report will so state without entering into analysis of the material adverse effect itself or its causes »⁶¹⁹.

Pour le Médiateur du Comité des sanctions, la résolution 1904 énonce que :

« À la fin de la période de concertation visée ci-dessus, le Médiateur établit et communique au Comité, avec le concours de l'Équipe de surveillance, un rapport d'ensemble contenant exclusivement :

- a) Un résumé de toutes les informations dont il dispose au sujet de la demande de radiation, dans lequel il donne, le cas échéant, une indication des sources en respectant la confidentialité de certains des éléments qui lui ont été communiqués par les États Membres ;
- b) Un exposé de ce qu'il a fait à propos de la demande de radiation, dans lequel il décrit notamment le dialogue engagé avec le requérant ;
- c) Les principaux arguments relatifs à la demande de radiation, formulés à l'intention du Comité à partir de l'analyse de toutes les informations dont dispose il et de ses observations »⁶²⁰.

D'une part, ces spécifications montrent comment la procédure de contrôle est appréhendée comme une aide à la décision : elles disposent des éléments dont l'organe exécutif a besoin pour décider et encadrent la liberté de l'organe de contrôle quant à la définition de son rôle. Par comparaison, le statut du Panel de la MINUK ne contient aucune spécification aussi précise, se bornant à énoncer que son rôle est de contrôler les allégations de violation des instruments internationaux listés dans la résolution⁶²¹. Il montre là sa différence d'approche, étant conçu davantage comme un pseudo-juge que comme un organe d'aide à la décision. D'autre part, elles montrent aussi comment la *jurisdictio* des organes de contrôle est strictement encadrée par l'établissement d'une liste énumérative exhaustive des questions auxquelles l'organe de

⁶¹⁹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 38.

⁶²⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 1904*, adoptée le 17 décembre 2009, S/RES/1904 (2009), Annexe II, § 7.

⁶²¹ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 1, §§ 2-3.

contrôle peut répondre. La résolution 1904 le prévoit de façon particulièrement explicite avec l'emploi des termes « contenant exclusivement »⁶²². Pour le dire autrement, si l'organe de contrôle est libre de penser et de dire ce qu'il pense, il n'est pas libre de choisir ce à quoi il doit penser. C'est d'autant plus important que, là où la résolution établissant le Panel de la MINUK prend soin de dévaluer considérablement l'autorité de ses déterminations à l'égard du Chef de la MINUK, la richesse de l'insertion du Panel d'inspection de la Banque mondiale ou du Médiateur du Comité des sanctions dans le processus décisionnel de l'organisation internationale rend leurs déterminations difficilement contournables. Au-delà de la question de l'*imperium*, il apparaît en effet difficile pour l'organe exécutif de ne pas se ranger en bonne logique à l'avis de son organe de contrôle si celui-ci a correctement analysé la situation soumise à son examen, sauf à faire prévaloir des considérations politiques supérieures – ce qui fait sortir le problème du champ du Droit. À cette lumière, il apparaît que la finalité de ces limitations est de maintenir les organes de contrôle dans leur rôle, qui est de servir la dynamique principal – agent du contrôle des organisation internationales et non d'instaurer une nouvelle dynamique de contrôle juridictionnel du bon accomplissement de leur fonction par les organisations internationales.

II – La permanence du cadre fonctionnaliste dans l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux individus

383. La subordination des organes de contrôle aux organes exécutifs des organisations internationales manifeste de la permanence des principes fonctionnalistes du contrôle des organisations, face à la poussée de la perspective constitutionnaliste à travers les caractères permettant aux organes d'atteindre le statut de quasi-juridiction. Pour la résumer rapidement, le fonctionnalisme part de ce que les organisations internationales sont à leur origine créées par les États pour remplir, en leur nom et pour leur compte, les fonctions dont ceux-ci entendent leur confier la charge. En essence, le fonctionnalisme repose donc sur une théorie de la délégation entre un principal collectif – les États membres – et son agent – l'organisation internationale. Sa formulation certainement la plus aboutie peut être trouvée sous la plume de Michel Virally, dans son article consacré à la notion de fonction en droit institutionnel international. Il y développe la conception que, les fonctions confiées aux organisations internationales étant la source de leur existence même, la finalité fonctionnelle qui les anime remplit à leur égard sur le plan juridique un triple rôle « d'habilitation, d'obligation et de mesure (ou limite) »⁶²³. C'est-à-dire que les fonctions d'une organisation internationale constituent pour celle-ci une autorisation d'agir dans le sens d'une finalité donnée, à partir de laquelle découle les obligations qui pèsent sur l'organisation – qui sont autant des obligations de faire que de ne pas faire –, et déterminent la nature et l'étendue des pouvoirs et compétences dont l'organisation est investie pour réaliser les fins qui lui sont assignées. À travers le prisme de la nécessité fonctionnelle, le fonctionnalisme prétend ainsi pouvoir expliquer et justifier tous les aspects du droit régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales.

⁶²² Conseil de sécurité, *Résolution 1904*, adoptée le 17 décembre 2009, S/RES/1904 (2009).

⁶²³ Voir M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *La communauté internationale : Mélanges offerts à Charles Rousseau*, A. Pedone, Paris, 1974, pp. 277-300, spéc. pp. 291-300.

384. Avec le développement du système institutionnel international, particulièrement après 1945, il est cependant rapidement apparu que la nécessité fonctionnelle échouait à rendre compte de l'entière du comportement des organisations internationales et, surtout, que le fonctionnalisme se révélait incapable d'appréhender les relations juridiques autres que celle entre l'organisation internationale et ses États membres – qu'il s'agisse des relations entre les différents organes d'une organisation, entre une organisation et ses agents ou bien encore entre une organisation et les tiers⁶²⁴. Concernant la mise en cause de la responsabilité des organisations envers les personnes privées tierces, l'application des principes fonctionnalistes se révélait ainsi conduire à une série d'écueils rendant inopérante l'appréhension du problème juridique soulevé. Premier obstacle, les organisations internationales se retrouvaient à ne jamais pouvoir être mises en cause elle-même en tant que sujet autonome, la logique fonctionnaliste ramenant systématiquement le problème à la responsabilité des États membres de l'organisation. Comme l'explique Jan Klabbers :

« in functionalist terms, control could not pose a problem. Being a creature of the member states exercising functions delegated by member states, the only sense in which issues of control could possibly arise was if the member states failed to control their creations. If the organization would act in violation of international law, it could only do so because its member states had told it to do so – hence, member state responsibility would arise. And if the organization would act ultra vires, the member states could be blamed for failing to exercise proper control. Either way, the behaviour of the organization was traceable to member state failure, and, thus, there was no need to speak of control of international organizations in their own right »⁶²⁵.

Second écueil posé par l'application des principes fonctionnalistes à la responsabilité des organisations envers les personnes privées tierces, ceux-ci empêchent par définition toute remise en cause de la fonction des organisations. Dans la perspective fonctionnaliste, toute tentative de remettre en cause de l'extérieur l'accomplissement de la fonction des organisations ne peut de fait conduire qu'à faire prévaloir la nécessité de ne pas entraver leur fonctionnement au nom de l'impératif de l'accomplissement de cette fonction, alors même que c'est la fonction elle-même qui est mise en cause⁶²⁶. Et troisième obstacle, se concernant exclusivement de la fonction attribuée à l'organisation internationale par ses États membres, le fonctionnalisme se révèle incapable d'appréhender dans son cadre conceptuel les intérêts des personnes privées tierces étrangers aux intérêts que les États poursuivent à travers leur organisation. Comme l'explique encore Jan Klabbers :

« Given the structure of functionalism, it was no accident that issues of control could not arise. As noted earlier, functionalism is a theory concerning relations between the organization and its member states, but it does not (and cannot) address relations between the organization and the outside world. Yet, short of the rare situation where the organization misbehaves towards one of its member states, it is precisely at this point in the relations between the organization and the outside world that issues of control may arise »⁶²⁷.

⁶²⁴ J. KLABBER, « The EJIL Foreword... » *op. cit.*, p. 11.

⁶²⁵ J. KLABBER, « The EJIL Foreword... » *op. cit.*, p. 34.

⁶²⁶ J. KLABBERS, *Advanced Introduction to the Law of International Organizations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, p. 116.

⁶²⁷ J. KLABBER, « The EJIL Foreword... » *op. cit.*, p. 34.

L'activité des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces apparaît ainsi comme venant se déployer précisément dans cet angle mort de l'appréhension du fonctionnement des organisations internationales à travers le paradigme fonctionnaliste. Elle vise à l'intégration des tiers dans la logique fonctionnaliste du contrôle des organisations internationales (A), avec comme perspective un renouvellement de la dynamique fonctionnaliste du contrôle de l'agent par son principal collectif (B).

A/ L'intégration des tiers dans la logique fonctionnaliste du contrôle des organisations internationales

385. L'analyse institutionnelle des organes de contrôle au prisme de la théorie fonctionnaliste met en lumière le fait qu'ils permettent de procéder à une intégration des personnes privées tierces dans la structure du contrôle de l'action des organisations internationales sans remettre en cause leur architecture institutionnelle. Si elle est la conséquence d'une concurrence politique – laquelle est à l'origine de la création des organes de contrôle –, l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux individus concernés par l'accomplissement de leur mission n'introduit pas de mise en concurrence du pouvoir exercé par les États au sein des organisations qu'ils ont créé. Du fait de leur subordination à l'organe exécutif représentant la volonté des États membres, les organes de contrôle s'inscrivent pleinement dans le schéma d'organisation du pouvoir au sein des organisations internationales. Plus que de le reproduire, il nous semble même que l'on peut dire qu'ils ont vocation à la maintenir face au défi que pose la prise en compte des intérêts légitimes des personnes privées par les organisations dans l'accomplissement de leur fonction.

386. Concrètement, cela se traduit par une incorporation des intérêts défendus par les personnes privées tierces dans le cadre de l'appréhension de ce que recouvre le bon accomplissement de leur fonction à travers le contrôle exercé par l'organe ouvert à la saisine par les individus (1), aboutissant à les placer dans la position de principal subsidiaire de l'organisation internationale, subordonné aux États membres qui en demeurent le principal absolu (2).

1. L'incorporation de l'intérêt des individus requérants à l'intérêt poursuivi par l'organisation internationale

387. Le problème fondamental du rapport entre les organisations internationales et les personnes privées tierces du point de vue fonctionnaliste est l'impossibilité de rattacher la relation entre ces deux sujets à la fonction de l'organisation. Dans cette perspective, on peut analyser la finalité des organes de contrôle précisément comme celle de créer ce lien de rattachement manquant, en incorporant l'intérêt des personnes à l'intérêt poursuivi par l'organisation internationale – c'est-à-dire sa fonction – qui lui est donné par les États qui l'ont créé. En vérifiant le respect du droit interne de l'organisation internationale face aux allégations des individus qui le saisissent selon lesquelles ils auraient subi un dommage ou une dégradation de leurs conditions d'existence du fait de l'action de l'organisation, les organes de contrôle se

font la voix des requérants au sein de l'espace institutionnel dont ils sont autrement exclus. Formellement parlant, ils se bornent sur le plan juridique à introduire un contrôle de la légalité interne de l'action de l'organisation initié par les personnes privées tierces. Mais matériellement parlant, leur portée va au-delà. Les organes de contrôle introduisent au sein de l'espace institutionnel une préoccupation nouvelle, centrée sur la réalité des conséquences de l'action de l'organisation internationale pour les individus qui en sont le bénéficiaire ultime. Non pas que cette préoccupation soit de manière générale absente ou ignorée des personnels œuvrant au sein des organisations internationales, mais elle n'est qu'indirecte : ceux-ci obéissent à leur hiérarchie, laquelle remonte jusqu'aux représentants des États membres qui dirigent l'organisation, lesquels représentent leurs populations respectives, mais elle ne remonte pas directement jusqu'aux individus eux-mêmes. C'est cette dimension de sociabilité entre les personnels de l'organisation internationale et les personnes privées concernées par leur action que les organes de contrôle introduisent, allant au-delà du contrôle en lui-même pour faire passer les individus du statut d'objets de l'action de l'organisation à celui de sujets pris *dans* cette action et donc devant être écoutés. L'organe de contrôle prend alors une dimension janusienne. Étant un organe de l'organisation, il en constitue le visage tourné vers les personnes privées tierces : lorsque celles-ci le saisissent, c'est à l'organisation internationale qu'ils s'adressent, pour faire entendre leurs griefs. Mais étant indépendant et impartial, il devient pour les personnels de l'organisation le miroir dans lequel se reflète le visage de la réalité de l'action qu'ils mènent pour les individus touchés par elle : c'est le visage de ce qu'est l'organisation internationale pour les requérants qu'il renvoie alors, forçant celle-ci à un examen, sinon de conscience, tout au moins d'introspection quant au fait de savoir si la réalité de son action était bien celle de la finalité qu'elle entend poursuivre.

388. Comme le relève Elana Berger, dans l'affaire *Uganda : Transport Sector Development Project*, la révélation des faits de violence faites aux femmes avec le dépôt de la requête devant le Panel d'inspection a conduit, avant même que le rapport d'inspection ne soit remis, à une remise en question par des plus hauts échelons de la hiérarchie de l'organisation de ce que celle-ci était bien ce qu'elle pensait être : « *[t]he nature of that harm challenged the Bank's view of itself as an institution that championed the empowerment of women and girls and created the pressure at the top of the Bank to drive change* »⁶²⁸. C'est cet effet de miroir produit par l'ouverture de la saisine d'un organe de contrôle que l'on observe ici, qui ne repose pas sur l'issue du contrôle en lui-même mais sur le simple fait de mettre en présence l'organisation avec ceux dont elle affecte les conditions d'existence par son action. Bien évidemment, la question se pose en des termes de respect de la légalité interne de l'organisation, dans la mesure où c'est le respect des normes qui l'encadrent qui permet de mesurer la cohérence entre l'action entreprise et la finalité de l'organisation qu'elle poursuit. Mais derrière cette évaluation c'est une question d'ontologie qui se pose pour l'organisation : est-elle bien ce qu'elle dit – et pense – être. Il faut relever ici qu'il n'y a pas deux réponses à cette question, l'une qui vaudrait pour les États membres qui lui ont donné la finalité de son action et l'autre pour les personnes privées qui sont affectées par son action. Comme il ne saurait y avoir de distinction entre les deux,

⁶²⁸ E. BERGER, « How a Community-Led Response to Sexual Exploitation in Uganda Led to Systemic World Bank Reform », *Accountability Note*, Accountability Research Center, juin 2018, n° 3, p. 12.

malgré qu'il puisse y avoir des oppositions, c'est qu'il y a une conciliation qui s'opère. Celle-ci prend place à différentes étapes de la procédure de contrôle.

389. La première est celle de la reconnaissance des intérêts des personnes privées tierces affectés par l'action de l'organisation. Elle est la tâche de l'organe de contrôle lorsqu'il procède à l'examen au fond de la requête et à l'interprétation du droit interne de l'organisation afin de déterminer la protection qu'il reconnaît à cet intérêt. Il n'y a pas nécessairement d'application mécanique du droit interne de l'organisation à la situation des personnes privées tierces. Dans les cas les plus simples, il peut simplement s'agir d'appliquer une disposition ordonnant le respect de tel droit ou l'application de telle garantie. C'est ce que l'on peut observer dans la pratique du Médiateur du Comité des sanctions ou de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, dans la mesure où la protection conférée aux individus requérants est simple à établir : il s'agit du droit de se justifier et de se défendre des accusations qui fondent l'imposition de la sanction. Pour des organisations comme la MINUK ou la Banque mondiale, du fait de la portée beaucoup plus grande de leurs activités, l'intérêt corrélatif que les personnes privées tierces peuvent avoir à défendre est nettement plus difficile à appréhender et à délimiter. Plus exactement, on peut s'apercevoir qu'il n'est pas défini par la protection que le droit interne de l'organisation entend accorder aux individus, mais par ce que la fonction assignée à l'organisation exige d'elle vis-à-vis des individus qu'elle a pour mission d'aider et qui donc conduit à définir quelle protection ils doivent recevoir – dans les limites du pouvoir d'interprétation de l'organe de contrôle, qui ne peut créer l'obligation du respect d'un droit qui ne serait formellement pas reconnu par le droit interne de l'organisation. Plus cette fonction est précisément définie et plus son périmètre est étroit, plus l'intérêt défendu par les personnes privées tierces en rapport avec cette fonction est facile à délimiter. En d'autres termes, c'est bien directement la fonction de l'organisation internationale que l'organe de contrôle interprète lorsqu'il mène son contrôle, afin d'y incorporer la protection des intérêts défendus par les personnes privées tierces.

390. On le voit en action dans l'affaire précitée *Uganda : Transport Sector Development Project – Additional Financing*, dans laquelle le Panel d'inspection vient incorporer l'intérêt des femmes à la fonction de la Banque mondiale. Sur la base de la Politique environnementale et sociale (OP/BP 4.01) et du Manuel opérationnel (OMS 2.20) de la Banque, il introduit la protection des femmes contre les violences qui les ciblent spécifiquement comme l'une des composantes de la bonne gestion d'un projet⁶²⁹. C'est là une interprétation particulièrement constructive des dispositions contenues dans le droit interne de la Banque, qui sont tournées vers l'impact économique des projets de développement pour les femmes et non vers la garantie de la protection contre les violences qui les visent dans le cadre du financement de projets. Comme l'explique Elana Berger :

« The way in which the Inspection Panel interpreted the Bank policy on Environmental and Social Impact Assessments (OP 4.01) was particularly important in this case given that the policy did not, at the time this project was approved, explicitly require the borrower to assess the risks of sexual exploitation or the unique risks to women and girls. Yet the Inspection Panel still found that the cursory manner in which the Environment and Social Impact Assessment for this project addressed the issue of potential sexual

⁶²⁹ Panel d'inspection, *Transport Sector Development Project – Additional Financing*, rapport d'enquête, 22 novembre 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07, §§ 349-353.

exploitation represented a violation of OP 4.01. The willingness to be expansive in their reading of the policy demonstrates the Panel's desire to remedy serious harm resulting from negligence of World Bank staff in designing and implementing Bank-funded projects »⁶³⁰.

Ce désir correspond à l'incorporation de la protection des droits des femmes contre les violences sexuelles dans la finalité du financement de projets par la Banque, dans la mesure où il est entendu que le bien-être de la population ne saurait être atteint si une catégorie des personnes qui le compose est soumise à une dégradation de ses conditions d'existence du fait de son sexe. En l'espèce, le Panel d'inspection a relevé l'existence d'intérêts qui n'étaient jusqu'alors pas pris en compte par le droit interne de la Banque mondiale⁶³¹.

391. L'incorporation de l'intérêt des requérants par le biais de l'organe de contrôle peut également consister de manière plus banale dans le simple fait de rappeler à l'administration de l'organisation internationale qu'elle ne peut écarter de son analyse de ce qu'implique le bon accomplissement de la fonction de l'organisation une part de la population. Dans cette situation, l'organe de contrôle vient en quelques sortes rappeler au personnel de l'organisation qui mène l'action contrôlée l'existence de l'intérêt des requérants et son obligation de le prendre en considération. Toujours avec la Banque mondiale, on en trouve l'exemple avec l'affaire *China : Western Poverty Reduction Project*, dans laquelle le Panel d'inspection relève que le personnel en charge de la supervision du projet n'a pas apprécié correctement le périmètre du projet ni identifié les populations concernées au titre de la protection des populations indigènes prévue par la Directive opérationnelle 4.20. Celle-ci dispose que : « *When the bulk of the direct project beneficiaries are indigenous people, the Bank's concerns would be addressed by the project itself and the provisions of this OD would thus apply to the project in its entirety* »⁶³². Pour le personnel en charge de la gestion du projet, cette phrase devrait s'interpréter comme signifiant que, « *[t]he OD provides for a judgment to be made regarding whether or not a self-standing IPDP would be adequate for a particular project in light of its unique circumstances or whether an IPDP approach should be integrated into the whole project* »⁶³³. À propos de cette interprétation, le Panel commence par relever que :

« Management contends that in the overall "project area," the majority of intended beneficiaries (58 percent of those in the Move-out area and 78 percent of those in the Move-in area) are indigenous peoples. Note that these figures assume that the displaced pastoralists in the Move-in area are all "beneficiaries" of the Project. In fact, of course, they are not. Rather, they are adversely affected by the Project. Their so-called "benefits" are merely mitigating compensation for their involuntary displacement »⁶³⁴.

⁶³⁰ E. BERGER, « How a Community-Led Response to Sexual Exploitation in Uganda Led to Systemic World Bank Reform », *Accountability Note*, Accountability Research Center, juin 2018, n° 3, p. 12.

⁶³¹ Pour l'y faire rentrer, il s'est livré à une interprétation créative du droit de la Banque mondiale, sachant qu'il ne risquait pas d'être désavoué compte tenu de ce que le Président de la Banque avait d'ores et déjà engagé une réflexion pour faire évoluer le droit de l'organisation dans cette direction, voir Panel d'inspection, « Insights of the World Bank Inspection Panel : Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism », *Emerging Lessons Series*, n° 6, décembre 2020, p. 38 (reproduction du communiqué de presse du Président de la Banque mondiale).

⁶³² Banque mondiale, *Operational Directive 4.20*, § 13.

⁶³³ Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China: Western Reduction Poverty Project*, réponse de la la Direction à la requête d'inspection, 19 juillet 1999, aff. n° 16, req. n° 99/03, p. 10.

⁶³⁴ Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China: Western Reduction Poverty Project*, rapport d'enquête, 28 avril 2000, aff. n° 16, req. n° 99/03, § 273

Il poursuit en relevant que,

*« even if the displaced pastoralists were to be counted among the “adversely affected” rather than the “beneficiaries,” Management’s interpretation could still apply since ethnic minority resettlers from the Move-out area would still outnumber the ethnic minority pastoralists in the Move-in area »*⁶³⁵.

Il cite l’appréciation livrée par un expert de la Banque mondiale interrogé par le Panel au sujet de cette interprétation : *« So, in other words, if you wipe out a whole culture because it is only composed of 4,000, that legitimizes the 60,000 »*⁶³⁶. Pour la Direction de la Banque, l’intérêt de toutes les populations bénéficiaires du projet sont intégrées dans le projet, dans la mesure où il y a un nombre beaucoup plus important de fermiers indigènes déplacés dans la zone de relocalisation qu’il y a de nomades pastoralistes dans la zone d’éviction, la majorité des soi-disant « bénéficiaires » du projet sont comptés comme des populations indigènes, ce qui fait qu’il n’est pas nécessaire de développer un plan de développement des populations indigènes spécifique aux différentes populations indigènes concernées par le projet. Le Panel relève que le danger d’une telle interprétation de l’OD 4.20 est que :

*« a Bank-financed project could legitimately overwhelm the hopes and aspirations of an indigenous population, so long as the project benefits a larger population of some other indigenous people. And the “project in its entirety” could constitute the “Indigenous Peoples Development Plan” (IPDP) required by the OD since “the bulk of the direct project beneficiaries” would be indigenous people »*⁶³⁷.

Logiquement, le Panel s’inscrit en faux par rapport à cette interprétation. Il s’oppose également à la manière dont la Direction de la Banque a défini les limites du projet, c’est-à-dire les populations concernées par celui-ci. Il relève que ces limites *« can be defined in a way that effectively determines the balance between those who benefit and those who are adversely affected by a project »*⁶³⁸. De fait, en l’espèce :

*« Management’s narrow definition of the Project’s boundaries potentially subsumes the rights and cultural uniqueness of the most vulnerable ethnic minorities, in favor of other ethnic minorities who outnumber them as a direct result of the way in which the boundaries are defined »*⁶³⁹.

Dans le cadre de cette analyse, le Panel d’inspection montre comment une mauvaise interprétation de l’OD 4.20 conduit à une absence de prise en compte des intérêts protégés des populations concernées par le projet. En conclusion de son raisonnement, il ramène directement cette erreur à l’intérêt assigné à l’action de la Banque mondiale :

*« In the Panel’s view, Management’s interpretation of this one sentence of paragraph 13 of OD 4.20, cannot be accepted. It is inconsistent with other parts of the OD and especially inconsistent with the objective of Bank policy towards indigenous people, which is “to ensure that the development process fosters full respect for their dignity, human rights, and cultural uniqueness” and to “ensure that indigenous peoples do not suffer adverse effects during the development process [...] and that they receive culturally compatible social and economic benefits” »*⁶⁴⁰.

⁶³⁵ *Ibid.*, § 274

⁶³⁶ *Ibid.*, § 274

⁶³⁷ *Ibid.*, § 276

⁶³⁸ *Ibid.*, § 277

⁶³⁹ *Ibid.*, § 277

⁶⁴⁰ *Ibid.*, § 280

S'il s'agissait dans l'affaire ougandaise de reconnaître un intérêt spécifique à une catégorie de la population concernée par le projet, c'est-à-dire d'élargir le périmètre de la fonction de l'organisation internationale pour prendre en considération l'intérêt légitime défendu par les requérantes, c'est ici sur la qualification juridique de la situation des requérants au regard de ce que prévoit le droit interne de la Banque pour garantir le bon accomplissement de sa fonction que porte l'analyse du Panel d'inspection. Dans le premier exemple, le Panel d'inspection analysait le rapport des faits au droit, dans le second il examine le rapport du droit aux faits.

392. On observe cette même dimension d'incorporation de l'intérêt des personnes privées tierces requérantes dans l'intérêt poursuivi par l'organisation internationale au titre de sa fonction dans la pratique du Panel de la MINUK, particulièrement avec l'affaire des populations roms réfugiés placées dans des camps contaminés au plomb. Dans son opinion sur le fond, le Panel relève en particulier qu'il trouve,

*« tainted by racial prejudice, and certainly not objective and reasonable justification the argument – contradicted by scientific evidence – that that the health crisis in the camps was generated by the “unhealthy” life-style of the RAE IDPs or the argument that UNMIK could not move the RAE IDPs to an alternative, safe, location that was “acceptable” to all local stakeholders. The Panel finds that such political considerations and discriminatory attitudes of local stakeholders should not in a democratic and pluralistic society take priority over the life, health and well-being of those in a vulnerable situation »*⁶⁴¹.

Rappelant la MINUK à son obligation de ne pas discriminer entre les populations placées sous sa juridiction, le Panel relève ainsi que l'organisation a échoué à prendre en considération les intérêts protégés des personnes vivant sur les camps contaminés au plomb⁶⁴². Il relève que le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a estimé que le maintien dans ces camps de ces populations réfugiés pendant une décennie a été *« probably the most extreme case in Europe to safeguard Romas' right to health »*⁶⁴³. À la suite, le Panel émet un jugement moral sur le comportement de la MINUK, considérant *« shameful that such a record is attributable to the action and/or inaction of an entity of the United Nations – UNMIK – at the core of whose mandate was the protection of displaced persons from the conflict »*⁶⁴⁴. En évoquant ce sentiment, il vient se placer sur le terrain de l'examen de conscience, renvoyant l'organisation qu'il contrôle à une appréciation morale des conséquences de son inaction au regard de sa fonction.

393. En révélant la contradiction entre l'intérêt défendu par les personnes privées requérantes et l'intérêt censément poursuivi par l'action de l'organisation internationale que celles-ci mettent en cause, les organes de contrôle ne procèdent pas à une mise en opposition entre les deux. Leur raisonnement, fondé sur le droit interne de l'organisation qui octroie une protection juridique directe ou indirecte à l'intérêt que les individus font valoir devant lui, mais vise à démontrer comment l'absence de prise en considération de la situation des personnes privées conduit à méconnaître la finalité de l'organisation internationale elle-même. L'incorporation de l'intérêt des personnes privées tierces ne constitue ainsi pas un ajout d'un intérêt extérieur à l'intérêt de l'organisation internationale, mais comme sa pleine réalisation : le raisonnement

⁶⁴¹ HRAP, *N.M. et al.*, opinion, 26 février 2016, aff. n° 26/08, § 302.

⁶⁴² HRAP, *N.M. et al.*, opinion, 26 février 2016, aff. n° 26/08, § 309.

⁶⁴³ Cité dans HRAP, *N.M. et al.*, opinion, 26 février 2016, aff. n° 26/08, § 282.

⁶⁴⁴ HRAP, *N.M. et al.*, opinion, 26 février 2016, aff. n° 26/08, § 282.

opéré par les organes de contrôle consiste de façon systématique à montrer comment accomplir la fonction de l'organisation implique de garantir les droits ou les conditions d'existence des individus. Ce faisant, les organes de contrôle sont conduits à affirmer et développer le potentiel du droit interne des organisations dans leurs relations avec les personnes privées tierces. Il s'agit de prendre au sérieux les obligations que le droit international – y compris le droit institutionnel dérivé des traités constitutifs – met à la charge des organisations internationales. Selon cette logique, il n'y a pas non plus d'opposition entre les intérêts des personnes privées tierces soulevés devant les organes de contrôle et les intérêts des États poursuivis à travers les organisations qu'ils ont créé : ce sont les États qui, en fondant les organisations et à travers le rôle qu'ils jouent au sein de leurs organes, ont posé les obligations de garantir la protection de l'intérêt des individus. Tout peut donc être pensé en alignant les intérêts des personnes privées avec l'intérêt des organisations internationales et l'intérêt que les États poursuivent à travers elles.

394. Cet alignement repose toutefois sur une limite essentielle, qui empêche d'étendre à l'infini l'incorporation des intérêts divers que les individus sont susceptibles de vouloir défendre face aux organisations internationales. Cette limite est que l'intérêt que l'organe de contrôle entend incorporer demeure subordonné à la fonction de l'organisation internationale. C'est une limite qui tient au principe de spécialité : une organisation ne saurait défendre les individus tous azimuts, elle ne peut les défendre que pour autant qu'elle est compétente à l'égard de la situation considérée. Cela se manifeste premièrement par l'impératif pour l'organe de contrôle de fonder son incorporation de l'intérêt des individus requérants sur la protection que le droit interne de l'organisation leur confère. Mais cette protection est souvent suffisamment large pour pouvoir être interprété de manière très souple, comme le démontre l'interprétation que le Panel d'inspection en a fait dans l'affaire ougandaise déjà évoquée. On retrouve également cette limite dans la nécessité d'un lien entre l'atteinte à l'intérêt des individus et l'action de l'organisation. Cette limite est importante et va au-delà de la seule question de l'imputation du dommage allégué à l'organisation : il s'agit d'affirmer l'antériorité de l'intérêt défendu par l'organisation par rapport à l'intérêt que la personne privée tierce fait valoir. Le meilleur exemple est celui de la protection des femmes contre les violences basées sur leur genre dans le cadre du financement de projets par la Banque mondiale. La démarche de l'organe de contrôle consiste à rattacher cet intérêt à celui de l'organisation, à travers l'inclusion de la protection des femmes à titre périphérique dans les règles encadrant le financement des projets de développement : il vient donner une importance à cet intérêt défendu par les requérantes que la Banque mondiale ne lui avait jamais donné précédemment, mais il argumente pourtant comme si ça avait toujours été le cas. Cette nécessité argumentative est liée au fait que l'intérêt des personnes privées tierces ne saurait rajouter à la fonction de l'organisation la défense d'intérêts qui n'y étaient pas déjà inclus. La différence tient à la position des personnes privées sur le plan du maniement du pouvoir au sein des organisations internationales. Toutes ces limites impliquent une subordination, qui indique où se situent les personnes privées tierces dans l'échelle des intérêts qui commandent à l'action de l'organisation internationale. À aucun moment, les personnes privées ne peuvent substituer leur intérêt à celui que les États ont assigné à l'organisation en lui fixant sa fonction. Ibrahim Shihata avait d'ailleurs attiré l'attention lors de la création du Panel d'inspection sur le risque qu'il pouvait y

avoir à ce qu'il soit pris comme un instrument de changement de l'intérêt poursuivi par la Banque :

« the temptation to expand the role of the Panel beyond the limits stated in the Resolution could be fed by the high expectations of those who will see in it an instrument to drastically change the World Bank to their liking, as well as by the disappointments of those who will fail to see it moving in that direction »⁶⁴⁵.

Le rôle de la procédure de contrôle n'est pas de porter un regard sur la politique de la Banque mondiale. Cette appréciation relève de la compétence des organes politiques de l'organisation, essentiellement du contrôle exercé par les États membres à travers le Conseil des Gouverneurs et le Conseil des Administrateurs.

2. L'assimilation du droit de saisine de l'organe de contrôle à un rôle de principal subsidiaire de l'organisation internationale

395. Si l'on respecte la logique de l'autonomie de la subjectivité des organisations internationales, on est conduit à reconnaître que l'intérêt qu'elles poursuivent leur est propre et qu'il se distingue de celui des États membres. Pour autant, cet intérêt, correspondant à la fonction confiée à l'organisation, n'origine pas dans sa subjectivité mais lui est antérieure : elle correspond à la volonté initiale de ses États qui l'ont créé. C'est le principe de la délégation : les organisations internationales sont les agents d'un principal collectif composé des États membres. L'agent agit de manière autonome pour poursuivre un intérêt qui ne lui appartient pas en propre, mais qu'il fait sien de par son autonomie : une fois fondé, cet intérêt se perpétue de lui-même, à la fois par l'action de la volonté des États au sein des organes de l'organisation où ils sont représentés et par la volonté des personnels de l'organisation qui agissent pour les États mais sans les représenter au sein de l'organisation – ce que l'on dénomme l'administration de l'organisation internationale. La volonté autonome de l'organisation internationale est donc toujours composite : elle mêle la volonté initiale des États, qui se coule dans le principe de représentation, et la volonté subséquente de ceux qui l'accomplissent et ce faisant se l'approprient. Derrière la délégation, il y a une lutte permanente, jamais définitivement résolue car toujours recommencée, entre l'affirmation de la volonté initiale qui a fondé la volonté autonome et le principe d'appropriation de cette volonté initiale par l'agent devenu autonome. C'est de cette lutte que découle le besoin de contrôler ce que fait l'agent, car autrement la délégation cesserait pour devenir une simple appropriation. En effet, si l'agent n'est jamais renvoyé à la volonté initiale qui l'a fondé, son autonomie deviendrait absolue et il ne serait alors plus l'agent d'un principal mais un principal lui-même.

396. C'est dans ce schéma de délégation que s'insère l'intérêt défendu par les personnes privées tierces, que celles-ci viennent incorporer à l'intérêt originant de la volonté des États membres qui fonde la délégation à travers la faculté de saisir les organes de contrôle des griefs qu'ils élèvent à l'encontre de l'action des organisations internationales qui les concerne. Comme vu précédemment, la garantie de leur intérêt – lorsqu'elle est reconnue par l'organe de contrôle – s'intègre comme une composante de la finalité poursuivie par l'organisation.

⁶⁴⁵ Propos cités dans Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 20.

Logiquement, on peut donc retenir que l'intérêt défendu par les individus est inclus dans l'intérêt des États membres de l'organisation, ou tout au moins qu'il concorde avec leur intérêt – dont il ne saurait aller à l'encontre. Cette inclusion, ou concordance, signifie que l'intérêt des personnes privées est, au sein de l'espace institutionnel, subordonné à l'intérêt des États membres. Tout d'abord, il en découle, dans la mesure où la protection que leur reconnaît le droit interne de l'organisation internationale a été voulue par l'organisation internationale – et en son sein les États membres au sein des organes où ils sont représentés – comme ce qui est nécessaire et conforme au bon accomplissement de sa fonction. Ensuite, parce qu'il ne saurait primer sur l'intérêt défendu par l'organisation internationale que s'il conduit à la dénaturation de la fonction de l'organisation et donc irait en sens contraire de l'intérêt des États membres. Il y a ici l'idée d'une mise en balance de l'intérêt des personnes privées tierces avec la réalisation des fins de l'organisation internationale, pour déterminer jusqu'où les organisations peuvent pousser leurs pouvoirs sans compromettre leur fonction. Cette logique recoupe celle de la doctrine de l'action *ultra vires*, qu'elle internalise. Comme le relève Jan Klabbbers, l'un des problèmes du fonctionnalisme pour concevoir le contrôle des organisations internationales est qu'il est toujours possible de circonvenir les limites que l'on entendrait mettre aux pouvoirs qu'elles manient :

« Theoretically, the ultra vires doctrine should guard against any action by organizations beyond their powers, but the doctrine can be circumvented by the common accord of the member states. If all members agree on a course of action, then it will be difficult to argue that such action is ultra vires – after all, how can it be if all are agreed ? »⁶⁴⁶.

Les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, de par leur impartialité et leur indépendance, constituent une réponse partielle à cette faille. En effet, ils livrent à l'organe exécutif de l'organisation une analyse des limites que le droit interne de l'organisation et sa fonction placent à ses pouvoirs qui représente ce qu'ont voulu les États membres en créant l'organisation ou en adoptant la norme de droit interne dont le respect fait l'objet du contrôle tout en étant détachée de ce que pourraient vouloir les États membres dans l'instant du contrôle car ne les représentant pas eux-mêmes. Autrement dit, l'organe de contrôle représente la volonté initiale des États membres, mais pas leur volonté actuelle, il ne saurait donc la contourner en substituant une volonté à une autre de même valeur. Il faut toutefois relever qu'il ne répond pas de façon complète au problème soulevé par Jan Klabbbers, dans la mesure où c'est toujours l'organe exécutif représentant les États membres qui conserve la compétence de tirer les conséquences de l'analyse opérée par l'organe de contrôle et que la volonté actuelle des États membres peut toujours décider de contourner la volonté ancienne. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose en soi, comme le montre l'exemple ougandais. On aurait parfaitement pu concevoir, sur la base d'une lecture stricte du droit interne de la Banque mondiale, que les violences faites aux femmes sur la base de leur genre n'étaient pas couvertes par les règles visant à assurer le bon accomplissement de la fonction de l'organisation. En jugeant du contraire, le Président de la Banque mondiale et le Conseil des Administrateurs sont certainement allés au-delà de ce que les règles dont le respect a été contrôlé par le Panel envisageaient initialement. Au fond, ce n'est là qu'un exemple d'interprétation évolutive qui adapte le droit aux problèmes rencontrés par l'organisation. Quoi qu'il en soit, reste que l'apport

⁶⁴⁶ J. KLABBER, « The EJIL Foreword... » *op. cit.*, pp. 34-35.

décisif des organes de contrôle demeure : ils ne font plus reposer l'analyse du caractère *ultra vires* de l'action de l'organisation internationale sur la simple volonté des États membres, mais sur la volonté d'un organe tiers indépendant et impartial chargé de la représenter, à savoir d'un organe présentant le visage d'un juge.

397. La défense de l'intérêt des personnes privées tierces dans la logique de la doctrine *ultra vires*, par le fait qu'ils soient à l'origine de la saisine des organes de contrôle et donc du déclenchement du contrôle, signifie que leur intérêt est joint à l'intérêt des États membres. Sans dire que les deux se confondent, les organes de contrôle manifestent d'une articulation entre ces deux intérêts. On l'a vu, cette articulation est une subordination, dans le sens où l'intérêt des individus ne saurait primer sur l'intérêt des États membres contenu dans le principe du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. Mais en-deçà de cette limite, l'articulation entre les deux intérêts apparaît comme une complémentarité. La protection de l'intérêt des individus requérants, entendue comme la garantie du bon accomplissement de la fonction de l'organisation, peut s'analyser comme l'affirmation du respect en creux de la volonté des États : il ne s'agit pas de contrôler si l'action de l'organisation va dans l'intérêt des États, mais de contrôler si elle conduit pas à aller en sens contraire – étant entendu que toute action qui nuirait aux personnes privées tierces sans répondre à une nécessité de la fonction de l'organisation internationale irait en sens contraire de l'intérêt des États. Il ne faut en effet pas perdre de vue que, par définition, les États n'ont pas pu vouloir créer une organisation internationale pour que celle-ci viole ses propres obligations à l'égard des personnes privées sous leur juridiction. Par conséquent, si une organisation dont un État est membre porte atteinte à l'intérêt d'un individu, c'est nécessairement soit qu'elle réponde à l'intérêt *des* individus – c'est-à-dire que l'atteinte à l'intérêt d'un individu est nécessaire au regard de la protection de l'intérêt de la collectivité à laquelle il appartient, avec comme limite que cette atteinte doit être proportionnée et le cas échéant adéquatement compensée –, soit que son action en cause est illicite – et donc *ultra vires*, dans le sens où la visée d'une organisation ne peut qu'être bonne.

398. On se retrouve ainsi conduit à observer qu'à travers les organes de contrôle qu'ils saisissent, les personnes privées tierces jouent un rôle de principal subsidiaire de l'organisation internationale à l'encontre de laquelle ils font valoir leurs griefs. Leur intérêt étant subordonné à celui des États membres, au sens où on l'a entendu précédemment, ils ne se substituent pas aux États membres comme principal de l'organisation. C'est particulièrement marqué considérant les limites placées à l'autorité des organes de contrôle. En revanche, ils prolongent et complètent le rôle de principal des États membres, qui repose essentiellement sur le contrôle exercé par l'organe exécutif de l'organisation auquel les déterminations des organes de contrôle sont adressées. C'est en ce sens que l'on parle de subsidiarité : la saisine des organes de contrôle par les personnes privées tierces tisse un lien direct entre les requérants l'organe représentant le principal de l'organisation, instaurant une procédure visant à la fois à approfondir la garantie de l'intérêt des États membres et à en combler les angles morts en apportant à la perspective du principal absolu que constitue le collectif des États membres une perspective autre qui lui manque, celle des conséquences de l'action de l'organisation pour les tiers concernés par cette action.

399. En observant la pratique des organes de contrôle, on constate que ce rôle est utile et important lorsque l'organisation n'a pas pris en compte les intérêts de populations concernées, mais ce n'est pas toujours le cas. La majorité du temps, les organisations prennent – à peu près,

c'est une qualification toujours susceptible de contestation – adéquatement en compte les intérêts des populations concernées et il n'y a pas lieu de saisir un organe de contrôle. Ce n'est que lorsqu'il y a un problème que ce rôle de principal subsidiaire devient opérant et prend son sens. Deux configurations se dégagent. L'une est que l'intérêt des personnes privées tierces ne peut être servi que par lui-même car l'organisation internationale lui est par définition adverse : c'est le cas du Comité des sanctions ou d'INTERPOL. L'autre configuration est que l'organisation internationale agit pour le bénéfice des personnes privées tierces directement, mais que dans son action elle oublie l'intérêt de certaines d'entre elles pour X ou Y raison, conduisant celle-ci à avoir à lui rappeler leur intérêt spécifique – voire même leur existence. C'est le schéma que l'on observe pour la Banque mondiale ou la MINUK.

B/ Le renouvellement de la dynamique fonctionnaliste États membres – organisation internationale à travers les organes de contrôle ouverts aux tiers

400. L'intérêt d'apporter au contrôle des organisations internationales la perspective qu'offre la prise en compte de l'intérêt des personnes privées tierces au titre de principal subsidiaire est de répondre à l'angle mort fondamental de la conception fonctionnaliste des organisations. Les organes de contrôle apportent aux États membres en tant que principal des outils pour exercer un meilleur contrôle de leur organisation. Ils constituent en effet une source d'information indépendante pour l'organe exécutif les représentant sur l'action de l'administration autonome de l'organisation internationale (1). Par-là, ils viennent en renforcer l'autorité au sein de l'espace institutionnel, celui-ci étant mieux à même de fonder ses décisions (2).

1. Une source d'information indépendante pour les États membres sur l'action de l'administration de l'organisation internationale

401. Le premier apport des organes de contrôle au fonctionnement des organisations internationales passe par la nature du regard qu'ils portent sur les actions soumises à leur examen. Toutes les organisations internationales sont dotées de services d'audit interne et/ou externe, susceptibles d'intervenir à différentes étapes de la réalisation de sa fonction, mais aucun de ceux-ci ne fonctionne directement en relation avec la structure décisionnaire de l'organisation dans la perspective d'influer directement sur le déroulement de son action. Sous cet angle, les organes de contrôle revêtent une dimension très forte d'aide à la décision au profit de l'organe exécutif auquel leurs déterminations sont adressées. Ceux des organes de contrôle pour lesquels cette dimension est le plus perceptible sont le Panel d'inspection de la Banque mondiale et le Bureau du Médiateur du Comité des sanctions. Ces deux organes de contrôle sont en effet directement et expressément insérés dans le processus décisionnel conduisant à l'accomplissement de la fonction de l'organisation – respectivement, l'approbation du financement de projets de développement et l'imposition de sanctions à l'encontre d'un individu.

402. Dans la résolution l'instituant, le Panel d'inspection de la Banque mondiale se présente clairement comme une étape du processus décisionnel du Conseil des Administrateurs dans le

cadre du suivi et du contrôle qu'il exerce sur le déroulement des projets financés par la Banque. C'est en ce sens que l'on peut comprendre que les différentes étapes de la procédure d'inspection soient liées à une décision du Conseil des Administrateurs, quand bien même le statut du Panel rend cette décision purement formelle. Tout d'abord, le Conseil peut décider du lancement d'une inspection à tout moment, sans nécessairement qu'une requête ait été enregistrée⁶⁴⁷. Ensuite, après l'enregistrement de la requête, ce sont encore les Administrateurs qui autorisent le lancement de l'inspection si le Panel le recommande, quand bien même ils sont liés dans leur décision par les dispositions du Statut de l'organe de contrôle⁶⁴⁸. À la suite des allers-retours entre le Panel et l'administration de la Banque en charge de la gestion du projet en cause, le Conseil des Administrateurs considère la décision qu'il y a lieu de prendre sur la base des informations collectées par le Panel et de son analyse de la situation du projet, qu'il peut confronter aux rapports émanant de l'administration de la Banque⁶⁴⁹. Très clairement, le rôle du Panel d'inspection apparaît ainsi comme celui de fournir des informations et des analyses indépendantes et impartiales à l'organe décisionnel dans le contexte d'un projet financé par la Banque dont le déroulement a été mis en cause comme défaillant par les personnes privées tierces qu'il concerne. Cette finalité ressort dans la présentation qu'en fait le Président de la Banque mondiale Lewis Preston, dans un mémorandum adressé au Conseil des Administrateurs pour préparer la réunion portant sur la création du Panel d'inspection :

*« [t]he objective of an inspection function in the Bank should be to provide independent judgment that would help resolve major differences in cases where it is asserted that rights and interests of parties are adversely affected because the Bank has failed to follow its operating policies and procedures in the design, appraisal and/or implementation of Bank lending operations »*⁶⁵⁰.

Une telle fonction viendrait « *complement the existing system for quality control in project preparation and supervision during implementation* »⁶⁵¹. Le mémorandum préparé par le Président de la Banque précisait clairement que la mise en place d'une fonction d'inspection « *would not diminish the role of the Board in the governance of the Bank [or] reduce, or otherwise modify, the accountability of the President for the management of Bank operation* »⁶⁵². Dans cette idée, il explique que l'organe de contrôle serait mis en place au sein de la Banque comme un organe « *designed to be consistent with and to complement the responsibilities and functions of the existing structure of the Bank* »⁶⁵³. C'est effectivement dans cet esprit que le Panel d'inspection s'est déployé au sein de la Banque mondiale et qu'il a été reçu par le Conseil des Administrateurs. Comme l'a exposé Otaviano Canuto, président du Committee on Development Effectiveness du Conseil des Administrateurs de la Banque

⁶⁴⁷ CONSEIL DES ADMINISTRATEURS, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 13.

⁶⁴⁸ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 29.

⁶⁴⁹ *Ibid.*, §§ 40-41.

⁶⁵⁰ Président de la Banque mondiale, *Operations Inspection Function: Objectives, Mandate and Operating Procedures for an Independent Inspection Panel*, 10 septembre 1993, R93-122/2, § 7.

⁶⁵¹ *Ibid.*, § 8.

⁶⁵² *Ibid.*, § 9.

⁶⁵³ *Ibid.*, § 9.

mondiale : « *For us at the Board, it's good to know that we have a source of parallel information, of warning* »⁶⁵⁴.

403. Une insertion similaire dans le processus décisionnel s'observe pour ce qui est du Médiateur du Comité des sanctions. La résolution 1904 du Conseil de sécurité dispose ainsi que la procédure de radiation de la Liste est conduite par le Bureau du Médiateur, qui réceptionne les demandes émanant des personnes privées visées par une sanction, puis qui mène une procédure de collecte d'informations suivie d'une procédure de concertation impliquant le requérant et les autorités nationales et internationales à l'origine de l'inscription de son nom sur la Liste visant à rassembler l'ensemble des informations nécessaires à la prise d'une décision éclairée sur la pertinence du maintien de son nom sur la Liste⁶⁵⁵. À l'issue de cette phase préalable, le Médiateur transmet un rapport compilant l'ensemble des informations rassemblées et son analyse du bien-fondé de la demande au Comité des sanctions, qui statue sur cette base sur la demande de radiation⁶⁵⁶.

404. Cette dimension d'aide à la décision est par contraste nettement moins perceptible chez un organe comme le Panel de la MINUK et est totalement absente chez la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL. Pour cette dernière, cela s'explique très simplement par le fait que la Chambre des requêtes est de nature proprement juridictionnel, exerçant un *imperium* sur l'organisation internationale dans le champ de sa compétence. Elle ne participe pas au processus décisionnel, dans la mesure où elle *est* le processus décisionnel s'agissant des questions soumises à son examen. Quant à la Chambre spécifiquement dédiée à la fonction consultative, elle ne participe pas directement du processus décisionnel se rapportant à l'action de l'organisation. À l'opposé, pour le Panel de la MINUK, c'est son relatif isolement institutionnel au sein de l'organisation qui explique que la dimension d'aide à la décision soit moins perceptible, d'une part parce que l'organe de contrôle a été modelé sur l'image d'une juridiction et d'autre part parce que sa relation avec le Chef de la MINUK paraît toujours avoir été distante – là où le Conseil des Administrateurs est institutionnellement proche du Panel d'inspection, ce qui n'empêche pas des relations compliquées entre les deux organes – au-delà même de la distance qu'implique son positionnement d'organe quasi-juridictionnel. La procédure suivie devant le Panel de la MINUK apparaît comme fondamentalement dissociée de la procédure de décision dans le cadre de l'accomplissement de la fonction de l'organisation. À l'opposé de ce qui se passe pour le Panel d'inspection ou le Médiateur du Comité des sanctions, la temporalité de la procédure suivie par le Panel de la MINUK est complètement détachée de la temporalité de l'action de l'organisation. Il s'agit d'un examen *a posteriori*, sans concomitance avec l'action mise en cause. Par ailleurs, il ne ressort pas de la pratique du Panel de la MINUK que le Chef de la MINUK ait entendu tâcher de combler cette distance dans sa manière de tirer les conséquences de ses déterminations. Il faut également relever que le travail du Panel a été confiné par la MINUK à son espace institutionnel local, sans chercher à le partager avec le pouvoir central de l'Organisation des Nations Unies – qui est le réel décisionnaire s'agissant des problèmes structurels qui peuvent affecter la Mission. Comme le déplore le Rapport final livré par le Panel :

⁶⁵⁴ Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 87.

⁶⁵⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 1904*, adoptée le 17 décembre 2009, S/RES/1904 (2009), Annexe II, §§ 1-6.

⁶⁵⁶ *Ibid.*, Annexe II, §§ 7-10.

« UNMIK failed to include in its quarterly reports to the UNSC important issues and developments that were happening within the Panel, key findings and cases, for example. Thus, rather than casting light on the HRAP's work, this prevented debate in the UNSC on these issues »⁶⁵⁷.

Au final, ce qui ressort comme distinguant le plus fondamentalement le Bureau du Médiateur et le Panel d'inspection de la Banque mondiale du Panel de la MINUK ou de la Commission de contrôle des fichiers, c'est que les déterminations qu'ils rendent à l'organe exécutif ne visent pas à revenir sur une décision antérieure pour apprécier sa licéité rétrospectivement, mais à la prise d'une nouvelle décision sur la base des éléments actuels mis au jour par le travail de l'organe de contrôle, afin d'orienter la conduite future de l'organisation internationale.

2. Le renforcement de l'autorité de l'organe exécutif représentant le principal de l'organisation internationale

405. L'apport d'informations indépendantes produit par le travail de l'organe de contrôle dans le cadre du processus décisionnel, sur la base de la saisine par les personnes privées tierces, vise ultimement à renforcer l'autorité du principal sur son agent. Les déterminations de l'organe de contrôle sont en effet adressées à l'organe représentant la volonté des États membres au sein de l'organisation internationale. C'est donc un schéma institutionnel orienté vers l'affirmation de la nature délégataire du pouvoir de l'organisation internationale qui se dessine, correspondant en cela pleinement au schéma fonctionnaliste du droit institutionnel international : derrière l'organe exécutif auquel les déterminations des organes de contrôle sont adressées, c'est le contrôle du principal sur son agent que l'on voit apparaître. On ne saurait pour autant dire que les organes exécutifs restreints des organisations internationales constituent le principal lui-même : ils le représentent, mais sur la base des règles de répartition de cette représentation prévue par la constitution de l'organisation. Seul l'organe exécutif suprême de l'organisation, représentant l'ensemble des États membres sur une base formellement égalitaire, peut être qualifié de principal. Selon cette logique, dans le cas de la Banque mondiale, le principal de l'organisation est le Conseil des Gouverneurs, dont le statut de Banque mondiale dispose que : « *All the powers of the Bank shall be vested in the Board of Governors consisting of one governor and one alternate appointed by each member in such manner as it may determine* »⁶⁵⁸. Toutefois, en pratique, l'ensemble des pouvoirs du Conseil des Gouverneurs de la Banque sont délégués au Conseil des Administrateurs, qui opère sur la base d'une représentation proportionnelle de l'ensemble des États membres⁶⁵⁹. De manière réaliste, dès lors qu'une organisation comprend un nombre élevé de membres, il paraît de fait impossible d'imaginer qu'un contrôle du principal collectif sur son agent puisse s'opérer autrement que par le biais d'un organe restreint proportionnellement représentatif. On peut arguer que la représentation du principal – le collectif des États membres – est différente entre

⁶⁵⁷ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 53 § 276

⁶⁵⁸ BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, *Statuts*, version amendée à la date du 27 juin 2012, Article V, Section 2, (a).

⁶⁵⁹ BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, *Statuts*, version amendée à la date du 27 juin 2012, Article V, Section 4.

l'organe plénier et l'organe restreint, ce qui ferait par conséquent que celui-ci ne pourrait être qualifié de principal. Néanmoins, si la représentation restreinte du principal diffère, c'est parce que le principal l'a voulu dans sa formation plénière et qu'il lui a délégué son rôle. On voit ici apparaître le fait que les organisations internationales sont structurées en réalité autour de deux délégations : l'une constituant la délégation du principal à l'agent – qui fonde l'existence de l'organisation internationale – et l'autre constituant la délégation du principal plénier à un organe de l'agent, qui se trouve investi de l'autorité du principal à titre restreint – de deux manières : restreint parce qu'il n'exerce pas la compétence de la compétence sur la délégation et parce que sa composition est restreinte.

406. En matière de contrôle des organisations internationales, c'est cette seconde délégation qui pose problème. Comme le relève en effet Jan Klabbers :

« what makes things more difficult still is that the collective principal itself is typically considered part of the organization (that is, the agent). In the normal course of events, organizations will have a plenary organ in which all member states are represented, precisely so as to give a voice to, and protect the interests of, the collective principal. Hence, the principal is supposed to control and direct the agent but is at the same time part of the institutional structure of the agent »⁶⁶⁰.

Lorsque l'organe exécutif restreint exerce son autorité en contrôlant l'action de l'administration de l'organisation internationale, il présente ainsi un double visage, au sens où il participe à la fois de l'action du délégué et du contrôle exercé par le délégataire. Comme le relève encore Jan Klabbers :

« As a corollary, the theory underlying the principal-agent model as far as international organizations are concerned tends to work better with specific organs of organizations than with organizations per se and is mostly employed (not surprisingly) with respect to executive organs. On this basis, observers can speak of tasks being delegated to the UN Security Council or the EU Commission rather than to the UN or the EU and of these bodies having a certain discretion »⁶⁶¹.

Cette discrétion peut se comprendre comme celle qu'implique la délégation du principal plénier au principal restreint. À l'égard de l'organe exécutif plénier représentant directement le principal collectif, l'organe exécutif restreint agit comme un agent, il dispose donc d'une autonomie dans sa relation avec l'administration de l'organisation qu'il oriente et contrôle. Mais dans le cadre de sa relation avec cette dernière, l'organe exécutif restreint occupe la place du principal de l'organisation, en représentation de l'organe exécutif plénier. On débouche sur une chaîne de délégations qui permet de mieux comprendre les difficultés pratiques de la théorie du contrôle des organisations internationales fondée sur l'idée de la relation principal-agent⁶⁶².

407. Lorsque le Conseil de sécurité crée le Médiateur du Comité des sanctions pour contrôler la pertinence des sanctions édictées, à l'initiative des personnes qu'elles visent, il met en place un organe pour contrôler l'action de l'organe de l'agent des États membres chargé de mettre en

⁶⁶⁰ J. KLABBERS, « The EJIL Foreword : The Transformation of International Organizations Law », *European Journal of International Law*, 2015, vol. 26/1, p. 25.

⁶⁶¹ J. KLABBERS, « The EJIL Foreword : The Transformation of International Organizations Law », *European Journal of International Law*, 2015, vol. 26/1, pp. 25-26.

⁶⁶² Comme le résume Jan Klabbers : « In short, as a theory of delegation, functionalism meets with some empirical resistance. Functionalism may describe an ideal model of international organization, but the ideal model is, in reality, not easily met » (J. KLABBERS, « The EJIL Foreword : The Transformation of International Organizations Law », *European Journal of International Law*, 2015, vol. 26/1, p. 33).

œuvre la politique de sanction. Cet organe, le Comité des sanctions, constitue une réplique exacte du Conseil de sécurité, qui est lui l'organe exécutif restreint représentant le principal de l'Organisation⁶⁶³. Cet exemple montre, en la portant à l'extrême, la circularité dans laquelle se retrouve prise la logique du contrôle de l'agent par son principal s'agissant des organisations internationales : où l'un et l'autre se confondent. Par comparaison, cette circularité n'apparaît pas aussi absolue s'agissant du fonctionnement de la Banque mondiale, où les responsabilités d'exécution et de contrôle sont institutionnellement différenciées, entre l'administration de la Banque et le Conseil des Administrateurs. Ce dernier peut exercer son rôle de principal délégué sans que ses attributions ne se confondent matériellement avec celles de l'agent dont il contrôle et oriente l'action. La circularité demeure pour autant présente, dans la mesure où le rôle d'approbation du financement des projets présentés par l'administration de la Banque l'implique comme agent des États membres : lorsqu'il valide le financement d'un projet qui s'avère par la suite ne pas avoir été préparé en respectant les règles de la Banque mondiale, il commet une illécitité en tant qu'agent et non en tant que principal délégué. C'est dans cette superposition de ses attributions exercées à titre de principal délégué et à titre d'agent des États membres que réside la circularité. Celle-ci semble inhérente à la structure du droit international, prenant naissance dans la conception d'un dédoublement fonctionnelle entre la qualité des représentant des États d'agent de leur principal au sein de l'ordre juridique étatique – à savoir la population de leur État, tout au moins sur le plan théorique – et la qualité qu'ils ont de principal au sein de l'ordre juridique international⁶⁶⁴. Si cette logique janusienne, qui rappelle que les États ne sont que des constructions sociales, nous semble inévitable sur le plan théorique, il apparaît en revanche clairement qu'elle n'emporte de conséquences que très largement platoniques sur la structure du système juridique international. Comme le décrit Ibrahim Sihata :

« In the case of the World Bank, the staff are accountable to the President who appoints them. The President is appointed by the Executive Directors and is accountable to them. The Executive Directors are appointed or elected according to a system whereby each of the five members with the largest number of shares appoints one Executive Director and the Governors appointed by other members elect the other Executive Directors every two years through constituencies of Governors. With the exception of certain powers reserved to the Board of Governors, all the powers of the Bank, which, in principle, are vested in the Board of Governors, have been delegated to the Executive Directors. All member countries are represented individually in the Board of Governors [...] This is therefore a structure which, due to its international nature, is somewhat removed from direct accountability to the public of a single member. But it is a sophisticated structure of accountability befitting an international institution »⁶⁶⁵.

L'idée d'un contrôle exercé par les institutions politiques internes sur les institutions politiques internationales demeure d'une portée faible et toute relative. Quand bien même le temps n'est plus à la personnalisation du pouvoir politique de l'État, la vie des États au sein de l'ordre juridique international demeure encore profondément détachée de son substrat social interne : en tant qu'agents, l'autonomie dont ils jouissent est quasi-absolue et ils ne sont dans les faits

⁶⁶³ CONSEIL DE SECURITE, *Résolution 1267*, adoptée le 15 octobre 1999, S/RES/1267 (1999), § 6.

⁶⁶⁴ Sur cette conception du rapport principal – agent, voir R. VAUBEL, « Principal – Agents Problems in International Organizations », *The Review of International Organizations*, 2006, vol. 1/2, pp. 125-126.

⁶⁶⁵ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel : In Practice*, Oxford University Press, New York, 2000, 2nd éd., pp. 115-116.

amenés à ne rendre de compte que très périodiquement. De là, le besoin d'ouvrir le contrôle des organisations aux personnes privées tierces, afin de mieux prendre en considération la finalité humaine du pouvoir dont sont dotées les institutions internationales, sans pour autant remettre en question la primauté de la relation principal – agent qui structure le droit institutionnel international. Comme l'explique encore Ibrahim Shihata :

« The Inspection Panel provides an additional instrument in this sophisticated system by introducing a possible direct relationship between private affected parties and the Bank. In other words, far from making the Bank accountable for the first time, the inspection function adds to a system of accountability based on the institutional hierarchy of the organization another system initiated by complaints by affected parties. This new measure of accountability does not substitute for the upward system of accountability that exists ; it simply assists it to function more efficiently by adding a downward system of accountability reaching out to affected parties. Decisions on remedial actions which may result from this new system remain in the hands of the Executive Directors who are responsible for the general operations of the Bank. The Panel simply gives the affected parties a voice in questioning the Bank's actions and provides the Executive Directors and the President, through its findings, with independently ascertained facts which enable them to perform their duties and to ensure the Bank's compliance with its policies and procedure. In this manner, the additional mechanism neither detracts from nor dilutes the existing system of accountability. On the contrary, it strengthens it and increases its efficiency »⁶⁶⁶.

C'est ainsi que les personnes privées tierces ne constituent pas un principal nouveau mais subsidiaire, qui vient s'insérer dans le cadre institutionnel du principal primaire des organisations internationales pour briser la circularité de la relation à son agent. Dans le même temps, ils rendent matériellement opérant et renforcent l'autorité du principal au sein de l'espace institutionnel.

408. Ce renforcement de l'autorité est tout à la fois qualitatif et quantitatif, en ce que les organes de contrôle permettent à l'organe exécutif de mieux connaître l'action menée par l'administration de son organisation et aussi de pouvoir être conscient des débordements qui sont susceptibles de se produire du point de vue de ceux qui sont les destinataires ultimes de cette action. De par leur indépendance et leur impartialité, qui en font des organes-tiers au sein des organisations internationales, les organes de contrôle échappent à la dichotomie principal – agent. Leur composition reflète bien entendu les besoins techniques pour opérer un contrôle efficace et tient compte des équilibres de représentation des États membres de l'organisation, mais ils ne sont pas l'émanation de l'organe exécutif lui-même : la volonté de l'organe de contrôle ne peut pas être ramenée à la volonté de son créateur, elle est la sienne propre. Et dans la mesure où il ne participe pas de l'action de l'organisation, mais en est au contraire détaché pour pouvoir la contrôler, il n'agit pas comme un agent. Son rôle au sein de l'espace institutionnel n'est pas d'exécuter la fonction déléguée à l'organisation par le principal. L'organe de contrôle apparaît ainsi comme une pure émanation du principal, échappant totalement à la confusion janusienne des organisations internationales. Son indépendance et son impartialité, qui font de lui un organe-tiers par rapport à l'organisation, permettent de la sorte à l'organe exécutif de mettre de la distance entre sa responsabilité de représentant du principal

⁶⁶⁶ *Ibid.*, p. 117 (en italiques dans le texte).

– le collectif des États membres – et d’organe directeur de l’action de l’organisation, sans remettre en cause la structure institutionnelle interne de l’organisation.

409. La possibilité pour les personnes privées tierces de faire prévaloir leurs griefs devant les organes de contrôle des organisations internationales se trouve en effet subordonnée à la compétence de l’organe exécutif restreint représentant le principal. En cela, elle ne conduit pas à remettre en cause l’autorité que celui-ci tient des États membres, qui demeurent la seule source de pouvoir au sein de l’espace institutionnel. Logiquement, cela signifie que les individus peuvent uniquement remettre en cause le comportement des organes de l’organisation internationale agissant en qualité d’agent et jamais lorsqu’ils agissent en représentation du principal primaire. Le contrôle qu’ils initient conduit ainsi à dissocier mécaniquement les qualités au titre desquelles l’organe exécutif agit : lorsqu’il traite de la requête des individus, il est le représentant du principal. Par le fait de l’extériorité de la perspective des personnes privées vis-à-vis de la structure de l’organisation, l’examen des griefs que celles-ci font valoir offre du recul à l’organe exécutif, qui peut se détacher de sa dimension d’organe-agent pour s’identifier dans son contrôle à sa dimension d’organe-principal. Appréhendé de la sorte, le contrôle exercé par les organes ouverts aux personnes privées tierces apparaît comme plus complexe qu’un contrôle de l’organisation par elle-même : la volonté de l’organisation contrôlée ne se trouve pas simplement renvoyée à elle-même, mais est renvoyée à une volonté qui lui est extérieure, celle de son principal. Par suite logique, on peut concevoir qu’elle n’est pas renvoyée à des obligations qu’elle s’impose à elle-même, mais aux obligations et aux attentes que son principal lui impose.

410. Il faut relever que, avec des variations, ce schéma paraît cohérent avec l’ensemble des organes de contrôle analysés. S’il est le plus directement pertinent avec le Panel d’inspection de la Banque mondiale et le Médiateur du Comité des sanctions car ces organes de contrôle adressent leurs déterminations à l’organe exécutif représentant le principal au sein de l’organisation internationale, il nous semble s’appliquer également au Panel de la MINUK et à la Commission de contrôle des fichiers d’INTERPOL. Pour cette dernière, en tant qu’organe principal de l’organisation, on peut la conceptualiser comme étant directement investie du pouvoir du principal dans son champ de compétence. Sa nature proprement juridictionnelle en fait en quelque sorte l’exemple opposé du Médiateur du Comité des sanctions : elle représente l’exemple de ce qu’est une juridictionnalisation du contrôle dans le cadre d’une relation entre un organe représentant le principal et son agent. S’agissant du Panel de la MINUK, le Représentant du Secrétaire Général de la MINUK ne peut être qualifié de représentant du principal de l’organisation : il est l’agent du Conseil de sécurité qui l’a mandé par sa résolution 1244. C’est en cette qualité qu’il a mis en place l’organe de contrôle, qui reproduit avec lui le schéma de la relation principal – agent que l’on observe pour les autres organisations internationales. Le Panel de la MINUK constitue ainsi un simulacre de contrôle exercé par le principal sur son agent. De ce point de vue, la plus grande faille du Panel – et la véritable faillite de la MINUK de mettre en place un véritable mécanisme de contrôle – consiste dans l’absence de lien entre le Panel et le Conseil de sécurité, tout transitant par le biais du Chef de la Mission.

Section 2 – La dimension administrative du rôle des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux individus

411. À côté de leurs attributions quasi-juridictionnelles, les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces exercent des attributions de nature purement administrative. Celles-ci correspondent à une conception des organes de contrôle non plus comme des quasi-juridictions, mais comme des organes de contrôle administratif s'inscrivant dans le cadre de la bonne gouvernance de l'organisation (*I*). Cette dualité nous amène à s'interroger sur la finalité des organes de contrôle qui rassemble ces deux conceptions, laquelle apparaît être la limitation de l'autonomie de l'administration de l'organisation internationale (*II*).

I – Les attributions non juridictionnelles conférées aux organes de contrôle ouverts aux individus

412. À côté de leur activité de contrôle à proprement parler, les organes ouverts aux personnes privées tierces se voient attribuer d'autres attributions, correspondant à une dimension purement administrative visant l'évaluation de l'action de l'organisation internationale. Ces attributions ne viennent pas remplacer leur rôle de contrôle de l'action de l'administration de l'organisation : elles viennent la compléter, sous la forme souvent d'une activité annexe qui s'y rattache. Ce qui caractérise ces autres attributions, et ce qui distingue fondamentalement l'évaluation au sens administratif du contrôle au sens judiciaire, est qu'elles n'ont plus pour horizon la licéité du comportement de l'organisation qui est porté à la connaissance de l'organe de contrôle, mais la qualité de cette action du point de vue de la satisfaction des attentes exprimées à l'égard de l'organisation internationale par les personnes intéressées. Il peut s'agir de répondre aux attentes des États membres – ou d'autres sujets de droit ayant des relations fonctionnelles avec l'organisation –, qui sont formalisées dans la fonction attribuée à leur organisation et dont la satisfaction se mesure avec l'évaluation de son bon accomplissement. Ou bien il peut s'agir des attentes des personnes privées tierces, qui s'expriment à travers la contestation qu'elles élèvent face à l'action menée par l'organisation internationale, qu'elles estiment être à leur détriment.

413. Une première attribution que l'on retrouve, qui est commune à l'ensemble des organes de contrôle étudiés, est celle consistant à tirer les leçons des affaires portées devant eux, afin de générer un effet d'apprentissage institutionnel au bénéfice de l'administration de l'organisation internationale (*A*). Une seconde attribution, qui tend à se généraliser chez les organes de contrôle des institutions financières internationales en particulier, consiste à développer un rôle de médiation entre l'administration de l'organisation internationale et les personnes privées tierces afin de proposer un règlement rapide du problème soulevé par ces derniers (*B*).

A/ Un rôle d'apprentissage institutionnel au bénéfice de l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale

414. La pratique des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces génère une riche expérience des problèmes couramment rencontrés dans le contexte de l'action des organisations internationales, ainsi que des meilleures manières d'y faire face pour trouver des solutions. Sur cette base, les organes de contrôle exercent un rôle d'apprentissage institutionnel, visant à amener l'administration de l'organisation internationale à ne pas répéter ses erreurs passées et à améliorer de manière générale son fonctionnement. Temporellement, ce rôle d'apprentissage institutionnel ne se situe pas sur le même plan que l'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale dans le cadre du contrôle proprement dit. En effet, cet engagement est lié à l'action de l'organisation : il s'arrête avec elle. Par contraste, la responsabilité de l'organisation mise en lumière dans le cadre du rôle d'apprentissage institutionnel est permanente : elle est liée non à l'action entreprise, mais à la finalité poursuivie par l'organisation. Il ne s'agit pas d'une responsabilité au sens d'avoir mal fait et de devoir réparer, mais d'une responsabilité au sens d'avoir un comportement qui soit à la hauteur des obligations tenant aux tâches confiées à l'organisation internationale. Autrement dit, ce n'est pas une responsabilité de *l'après avoir agi*, pour rectifier ce qui a été mal fait, mais une responsabilité de *l'avant avoir agi*, afin d'agir bien dès l'origine pour ne pas avoir à revenir sur son action pour la corriger. Car être responsable, ce n'est pas seulement assumer l'obligation de réparer le dommage causé, c'est ne pas causer le dommage en premier lieu. C'est cette dimension de prévention, si on peut appeler comme cela le fait s'efforcer de respecter ses obligations, que met en œuvre le rôle d'apprentissage institutionnel des organes de contrôle.

415. Au-delà de sa pratique elle-même, ce rôle passe par des publications émanant de l'organe de contrôle à destination des personnels de l'administration – et de manière plus générale tous ceux qui jouent un rôle dans la réalisation de sa fonction – ou encore sa participation à des formations et séminaires en interne (1). Il est cependant difficile de mesurer la portée de ce rôle d'apprentissage institutionnel et la mesure dans laquelle il conduit réellement à une amélioration du fonctionnement des organisations internationales (2).

1. Un effort de systématisation des réponses à apporter aux problèmes soulevés par les individus requérants

416. Les statuts de la plupart des organes de contrôle contiennent des dispositions prévoyant un rôle exprès d'apprentissage institutionnel au bénéfice de l'organisation internationale qui l'a mis en place. Ce rôle peut être plus ou moins perfectionné. L'exemple le plus poussé est certainement celui de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL. À côté de la Chambre des requêtes, la Commission est composée d'une Chambre de contrôle et de conseil chargée de :

« a) Veiller à ce que le traitement de données à caractère personnel par l'Organisation soit conforme à la réglementation d'INTERPOL ;

b) Conseiller l'Organisation concernant tout projet, toute opération, toute réglementation ou toute autre question impliquant un traitement de données à caractère personnel dans le Système d'information d'INTERPOL »⁶⁶⁷.

Pour remplir son rôle, elle a le pouvoir :

« 1. Dans le cadre de sa mission de contrôle, de procéder aux vérifications nécessaires pour s'assurer que le traitement de données à caractère personnel par l'Organisation est conforme à la réglementation d'INTERPOL, de prendre des décisions liant l'Organisation sur les mesures requises pour remédier au non-respect de la réglementation de l'Organisation, et de formuler des recommandations sur la manière d'améliorer le traitement de données à caractère personnel par celle-ci ;

2. Dans le cadre de sa fonction consultative, de rendre des avis sur toutes les questions mentionnées dans le Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données, ainsi que sur toute autre question impliquant un traitement de données à caractère personnel, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Secrétariat général »⁶⁶⁸.

La Chambre de contrôle et de conseil ne traite pas elle-même des requêtes émanant des personnes privées tierces. Sa fonction de contrôle est d'ordre général : elle vise à examiner le respect des règles relatives au traitement des données par INTERPOL de manière systémique et non en se rapportant à des cas spécifiques. Elle accomplit donc son activité de contrôle en synergie avec la Chambre des requêtes et bénéficie d'une perspective plus adaptée que cette dernière s'agissant de tirer les leçons de ce qu'elle identifie comme des problèmes dans le comportement de l'organisation⁶⁶⁹. Elle exerce donc une seconde fonction expressément reconnue comme consultative, qui l'amène à indiquer au Secrétariat général ce qu'elle considère comme pertinent de savoir dans la perspective d'améliorer le traitement des données par INTERPOL⁶⁷⁰. Au vu des effets que le statut de la Commission attache aux avis et recommandations de la Chambre de contrôle et de conseil, il est même possible de considérer qu'elle sort d'un rôle de simple apprentissage institutionnel pour s'inscrire dans un processus proprement normatif, en tant qu'initiateur de l'évolution du droit interne de l'organisation. En effet, le statut prévoit que :

« 4. Le Secrétariat général s'efforce de donner suite dans les meilleurs délais aux avis et recommandations de la Chambre de contrôle et de conseil, et rend compte de leur mise en œuvre à la Commission.

5. Si le Secrétariat général est en désaccord avec des avis ou recommandations émis par la Chambre de contrôle et de conseil, il en informe la Commission dans les meilleurs délais, en exposant les motifs de son désaccord. Dans un tel cas, la Commission peut

⁶⁶⁷ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.IE/RCIA/GA/2016, Article 3, § 1, al. a et b.

⁶⁶⁸ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.IE/RCIA/GA/2016, Article 26, §§ 1-2.

⁶⁶⁹ D'autant que, comme le rapporte le Président de la Commission « [l]es membres des deux Chambres ont décidé de siéger conjointement lors des sessions de la Commission, afin de favoriser les échanges et les apports mutuels dans l'exercice de leurs fonctions respectives. En revanche, seuls les membres de la Chambre concernée par un dossier statuent sur ce dossier » (V. PIRLOG, *Discours lors de la 86^{ème} Assemblée générale d'INTERPOL* – Pékin, 29 septembre 2017, p. 2, § 11)

⁶⁷⁰ Plus spécifiquement, « [l]a Chambre de Contrôle et de Conseil est notamment responsable des vérifications d'office et délibère sur les accords de coopération ou les projets d'INTERPOL impliquant un traitement de données à caractère personnel » (V. PIRLOG, *Discours lors de la 86^{ème} Assemblée générale d'INTERPOL* – Pékin, 29 septembre 2017, p. 1, § 9).

informer le Comité exécutif du désaccord, de façon à ce que ce dernier prenne toute mesure appropriée »⁶⁷¹.

On observe qu'à travers les avis et recommandations issus du travail de la Chambre de contrôle et de conseil, la Commission est directement impliquée dans l'élaboration et la modification du droit interne de l'organisation. Si elle ne possède qu'un pouvoir de proposition, ce pouvoir ne se borne pas à simplement tirer les leçons des problèmes qu'elle a pu identifier, mais à directement proposer des règles nouvelles de nature à y remédier. Ce qui est véritablement remarquable est que le statut de la Commission fait obligation au Secrétariat général d'INTERPOL et, le cas échéant, au Comité exécutif de considérer la position de la Commission de contrôle des fichiers, avec en particulier une obligation de motivation du refus du Secrétariat général de suivre des recommandations.

417. Chez les autres organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces étudiés dans le cadre de cette recherche, le rôle d'apprentissage institutionnel qu'ils jouent n'est pas aussi élaboré. Il se borne à l'identification des problèmes survenus dans le passé, à leur systématisation et à prodiguer des conseils sur la meilleure manière de les éviter. Il ne conduit pas les organes de contrôle à pouvoir directement proposer des évolutions normatives que les organes de direction de l'organisation auraient l'obligation de prendre en considération. Pour l'essentiel, le pouvoir des organes de contrôle en rapport avec ce rôle se limite à la publication de rapports d'activité ou de publications synthétisant et systématisant les constats qu'il est possible de tirer de leur pratique. L'organe de contrôle pour lequel cet aspect est le plus perfectionné est le Panel d'inspection de la Banque mondiale, dont le statut dispose que :

*« The Panel may provide advisory services in the form of lessons from its cases through its different reports and publications. The Panel's advisory services shall not extend to providing specific operational guidance, or advice on the merits of a specific Bank policy, procedure, directive or similar document »*⁶⁷².

Le statut du Bureau du Médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité se limite pour sa part à prévoir que, *« the Ombudsperson shall : [...] Submit biannual reports summarizing the activities of the Ombudsperson to the Security Council »*⁶⁷³. Une disposition du même type se retrouve dans le statut de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL⁶⁷⁴. De façon intéressante, on observe que les statuts des Panels de la MINUK et de l'EULEX Kosovo ne comportent aucune disposition relative à la publication de rapports d'activité ou de toute autre documentation émanant des organes de contrôle relatives aux leçons qu'ils ont pu tirer de leur pratique. Cela ne les a pour autant pas empêchés de produire des rapports d'activité annuels publics accessibles sur leur site internet, ni de s'impliquer dans les processus normatifs internes des organisations qui les ont mis en place. À cette lumière, il y a tout lieu de considérer que cette tâche de concourir par des rapports ou des recommandations à l'apprentissage institutionnel de l'organisation constitue une compétence inhérente des organes de contrôle,

⁶⁷¹ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.I.E./RCIA/GA/2016, Article 27, §§ 4-5.

⁶⁷² Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 59.

⁶⁷³ Conseil de sécurité, *Résolution 1989*, adoptée le 17 juin 2011, S/RES/1989 (2011), Annex II, § 16, al. c.

⁶⁷⁴ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.I.E./RCIA/GA/2016, Article 43, § 1.

découlant directement de leur autonomie institutionnelle. Vu sous cet angle, ce pouvoir ne constitue que la généralisation de celui expressément conféré aux organes de contrôle de donner leur avis en toute indépendance sur les affaires soumises à leur examen. Il faut par ailleurs également prendre en considération la liberté des membres des organes de contrôle, particulièrement ceux issus du milieu universitaire, de faire des publications en leur nom personnel ou de participer à des conférences leur offrant l'occasion d'exposer les leçons qu'ils ont pu tirer de leur travail au sein de l'organe de contrôle.

418. Concrètement, le rôle d'apprentissage institutionnel constitue pour les organes de contrôle une manière de tirer les conséquences des problèmes qu'ils ont pu identifier dans l'examen des affaires qui leur sont soumis. En se saisissant de la possibilité de communiquer de manière indépendante sur les résultats de leur contrôle et sur leur appréciation des tenants et des aboutissants des problèmes rencontrés par les personnes privées tierces, ils peuvent s'efforcer de dépasser les limitations que leur statut d'organes subordonnés place à leur compétence de tirer les conséquences du droit qu'ils énoncent. L'apprentissage institutionnel est toutefois à distinguer clairement des conséquences à tirer du contrôle en lui-même. D'une part, parce qu'il ne concerne pas des affaires spécifiques, mais des situations-types. Dans ce rôle, les organes de contrôle raisonnent dans l'abstrait, en généralisant. En ce sens, l'apprentissage institutionnel est formellement distinct de l'accomplissement de la fonction des organisations internationales : l'une et l'autre se déploient sur des temporalités parallèles. D'autre part, parce que la visée de l'apprentissage institutionnel n'est pas d'explicitier le comportement correspondant au respect des règles de l'organisation, mais se définit plutôt comme l'intention d'indiquer le bon comportement à adopter pour éviter tel ou tel problème qui a pu se poser par le passé. Le lien avec la problématique du respect de la légalité interne des organisations est étroit. L'un et l'autre sont symbiotiques par certains égards, dans le sens où il s'agit d'apprendre à bien réaliser la fonction de l'organisation internationale. Mais reste que l'on ne se situe pas dans une démarche que l'on pourrait qualifier de normative, dans le sens où il ne s'agit pas d'imposer directement le respect de normes de comportement. Le rôle d'apprentissage institutionnel des organes de contrôle ne doit pas être appréhendé comme une fonction judiciaire déguisée. La dimension prescriptive émanant de ce rôle joué par les organes de contrôle est avant tout pratique plus que juridique : il ne s'agit pas de dire comment respecter les règles, mais comment réussir à atteindre les objectifs poursuivis dans le cadre de l'action de l'organisation. L'apprentissage institutionnel ne consiste ainsi pas en des prescriptions visant à sanctionner un manquement, mais à partir de manquements passés à suggérer des orientations pratiques tirées de l'expérience prescrivant comment éviter de répéter ces manquements.

419. S'il n'est pas pseudo-judiciaire, ce rôle amène toutefois inévitablement à s'interroger quant à un éventuel pouvoir normatif que manierait les organes de contrôle, à travers une forme de pseudo pouvoir législatif passant par les diverses publications tirées de leur pratique quasi-juridictionnel. Sous cet angle, compte tenu des limites juridiques placées à leur autorité par leurs statuts, qui les empêchent d'exercer une autorité formelle sur les autres organes de l'organisation, la question revient à déterminer quelle influence les organes de contrôle possèdent au sein des organisations internationales qui les ont mis en place. D'emblée, il faut ici distinguer entre les différentes situations dans lesquelles se trouvent placés les divers organes de contrôle. Le Médiateur du Comité des sanctions est directement en prise avec les États dans la conduite de leur politique de lutte contre le terrorisme ; c'est bien plus eux qu'il a à influencer

que l'Organisation des Nations Unies en elle-même. Son influence apparaît donc contingente de la volonté des États de promouvoir le respect de l'État de droit au sein de l'espace institutionnel international : soutenu par les États qui se préoccupent de la situation des individus indument visés par des sanctions, il peut faire porter sa voix et être à même d'influer sur l'évolution du cadre juridique international applicable au régime de sanctions, mais sans cette volonté première il ne semble pas à même de faire avancer un agenda personnel. Par contraste, un organe de contrôle comme le Panel de la MINUK ne semble pas capable d'exercer une quelconque influence sur l'évolution du cadre juridique de l'organisation qu'il contrôle. D'une part, parce qu'il est éloigné du centre du pouvoir institutionnel, là où le Médiateur du Comité des sanctions y est directement relié : ce n'est en effet pas le Chef de la MINUK qui décide des règles qui s'applique à l'administration internationale qu'il dirige, mais le Quartier Général des Nations Unies à New York⁶⁷⁵. D'autre part, parce que les règles qu'il est chargé d'appliquer à la MINUK dans le cadre de son contrôle ne sont pas des règles qui *appartiennent* en propre à l'organisation, mais qui sont des règles appartenant au cadre juridique applicable aux États, ce qui introduit une distance entre sa pratique et celle de l'administration de l'organisation qu'il contrôle : celle-ci ne peut pas s'identifier à ces règles de la même manière que dans le cadre du Médiateur du Comité des sanctions ou du Panel d'inspection, dont les règles qu'ils mettent en œuvre ont été créées *par et pour* l'organisation internationale contrôlée. Un exemple intermédiaire peut être observé avec INTERPOL, dont la Commission de contrôle des fichiers applique la Déclaration universelle des droits de l'Homme : à la différence du Panel de la MINUK qui applique la Convention européenne des droits de l'Homme sur la base de son mandat, l'organe de contrôle d'INTERPOL applique la Déclaration sur la base du statut de l'Organisation elle-même⁶⁷⁶. Évaluer l'influence que peut être à même d'exercer l'organe de contrôle se trouve donc ramenée à la question de l'internalisation des recommandations que celui-ci adresse à l'organisation qu'il contrôle sur la base de sa pratique.

2. Une internalisation des recommandations des organes de contrôle par les organisations internationales difficile à évaluer

420. Si l'apprentissage institutionnel ne consiste pas en l'imposition du respect de règles de comportement dont la violation aurait été identifiée, il n'en demeure pas moins que sa finalité est de faire adopter par l'organisation internationale un comportement spécifique défini comme étant de nature à garantir le bon accomplissement de sa fonction – ou tout au moins à ne pas le contrarier. Là où le contrôle, qu'il soit juridictionnel ou quasi-juridictionnel, intervient comme la sanction d'une violation, l'apprentissage institutionnel vise quant à lui à l'internalisation d'un certain comportement : son effectivité ne se déploie pas en aval de l'action de l'organisation, mais en amont. À cet égard, il faut faire le constat de ce qu'il est difficile d'évaluer précisément

⁶⁷⁵ Le Rapport final du Panel de la MINUK le montre clairement : « *This Final Report of the Panel is addressed specifically to the UN and more generally to the international community at large – practitioners, activists, academics and all others concerned about UN accountability for violations of human rights* » (Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 3).

⁶⁷⁶ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de l'OIPC-INTERPOL*, version amendée en date du 29 décembre 2017, I/CONS/GA/1956 (2017), article 2.

le degré d'internalisation des recommandations émises par les organes de contrôle au titre de leur rôle d'apprentissage institutionnel, dans la mesure où il n'a pas été possible dans le cadre de cette recherche de procéder à des enquêtes sociologiques visant à mesurer de quelle manière les personnels travaillant au sein des organisations se saisissaient des divers documents produits par les organes de contrôle. De l'extérieur, on peut toutefois émettre l'observation que cette internalisation semble limitée. Très certainement faut-il distinguer entre les différents organes de contrôle étudiés, en fonction de leur degré d'acceptation dans la structure institutionnelle de l'organisation internationale qui l'a mis en place. La Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL ou le Panel d'inspection de la Banque mondiale apparaissent ainsi solidement ancrés institutionnellement : la Commission de par son statut d'organe principal, le Panel de par son ancienneté.

421. Par contraste, le Panel de la MINUK rend l'impression d'avoir toujours été relativement étranger pour l'administration de la MINUK. Certainement de par le fait que l'existence du Panel a été imposée de l'extérieur de l'organisation, comme une contrainte placée par les États européens et le Conseil de l'Europe, insatisfaits de la situation juridique de l'action de la MINUK au regard des règles coutumières de protection des droits de l'Homme en Europe. Par comparaison, la création du Panel d'inspection de la Banque mondiale a suivi un cheminement inverse, venant s'imposer de l'intérieur de l'organisation comme une contrainte que le Président de la Banque a voulu afin de répondre aux critiques dressées contre son organisation⁶⁷⁷. Mais, pour l'expliquer, il faut aussi relever le caractère provisoire de la MINUK – contrairement à la Banque mondiale –, qui ne favorise pas l'éclosion d'une relation institutionnelle solide entre l'organe de contrôle et l'administration qu'il contrôle et dont il est lui-même une composante en tant qu'organe de l'organisation. L'existence du Panel de la Banque mondiale n'a pas été acceptée d'emblée par l'administration de l'organisation. Il aura fallu du temps, et surmonter ce que le premier Secrétaire du Panel d'inspection – Eduardo Abbott – a appelé ses « *growing pains* », pour que son apport au bon fonctionnement de la Banque soit compris et apprécié par les personnels qui mènent les projets contestés devant lui⁶⁷⁸. Aujourd'hui, pour la vice-présidente de la Banque au développement durable, Laura Tuck, « *Bank staff members accept the value the Panel brings despite the questions it raises* »⁶⁷⁹. La permanence et la pérennité institutionnelle apparaissent ainsi comme des facteurs essentiels de l'internalisation des apports de l'organe de contrôle. À cet égard, le rapport final produit par le Panel de la MINUK, qui condense l'intégralité des enseignements qu'il a pu tirer de son expérience, signifie ainsi également la fin de cette expérience, et rien ne garantit que ces enseignements seront retenus ou mobilisés si les Nations Unies – ou une autre organisation internationale – montait une opération du même type. Tout particulièrement si l'on considère la spécificité du droit mis en œuvre par le Panel, qui est lié au contexte européen dans lequel la Mission s'inscrit. Il paraît difficile d'imaginer qu'une opération du même type montée en Afrique ou en Asie reprendrait le standard de la Cour européenne des droits de l'Homme – même s'il est vrai qu'il

⁶⁷⁷ Comme le rapporte Alvaro Umana, l'un des membres initiaux du Panel d'inspection, « *[i]f it were not for Mr. Wolfensohn and the fact that we always had a unanimous position, I don't think the Panel would have survived* » (Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 36).

⁶⁷⁸ *Ibid.*, pp. 23-36.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, p. 87.

existe d'autres juridictions régionales similaires auxquelles se rapporter pour former un standard équivalent.

422. Des organes de contrôle étudiés ici, le Panel d'inspection de la Banque mondiale est certainement celui dont les efforts pour produire une internalisation des recommandations tirées d'une analyse systémique de sa pratique sont le plus fort. À partir de 2016 et avec le support du Conseil des Administrateurs de la Banque, le Panel d'inspection s'est lancé dans une série de publications, intitulées *Emerging Lessons*, visant à analyser les problèmes récurrents observés dans les projets financés par la Banque et à offrir des recommandations de meilleures pratiques à adopter par l'administration en charge de la gestion des projets afin d'éviter de tomber dans ces problèmes. L'objet de ces publications apparaît être de renforcer, en systématisant les leçons qu'il y a à en tirer, l'influence que la pratique du Panel peut avoir sur la gestion des projets. Dans la conclusion de la première de sa série de publications, consacrée à la question de la relocalisation des personnes déplacées par un projet de développement, le Panel d'inspection relève que :

*« Panel cases have positively influenced World Bank practices on involuntary resettlement over time. As noted earlier, in response to Panel investigations and where policy gaps were identified, the Bank provided clarifications related to the scope of application of the Bank's Policy on Involuntary Resettlement or issued guidelines to staff on how to address relevant aspects of the policy »*⁶⁸⁰.

S'inscrivant dans cette continuité, il indique que son étude entend aider à « *identify the main instances in which involuntary resettlement challenges arise, and the Panel hopes that the lessons presented here can help point to areas in which continued improvements can enhance the Bank's overall resettlement approach* »⁶⁸¹.

423. L'exemple de la prise en considération des violences aux personnes sur la base de leur genre – dans la pratique du Panel, plus spécifiquement les violences faites aux femmes – dans le cadre des projets de la Banque mondiale nous semble exemplifier de façon remarquable le lien entre la pratique de l'organe de contrôle, l'effort d'apprentissage institutionnel qui y est lié et les changements institutionnels qui en découlent. Le Panel d'inspection y a notamment consacré le sixième opus de son *Emerging Lessons Series*. Précédemment à l'affaire *Uganda : Transport Sector Development Project*, cette question n'était pas identifiée par la Banque mondiale comme devant recevoir une attention spécifique. Antérieurement à l'entrée en vigueur en 2018 de la *Directive for Addressing Risks and Impact on Vulnerable and Disadvantaged Groups*, dans le cadre de son *Environmental and Social Framework*, le droit interne de l'organisation ne la visait qu'au titre d'une directive opérationnelle de 2003 relative à la progression vers l'égalité entre les genres, incorporée comme une des dimensions des opérations de la Banque. La requête déposée devant le Panel d'inspection dans le cadre du projet de construction financé en Uganda a agi comme un révélateur au sein du système institutionnel de la Banque mondiale, forçant l'organisation à se confronter à la réalité du dommage occasionné par l'un de ses projets à cette catégorie spécifique de personnes et à engager des réformes institutionnelles majeures⁶⁸². Le Panel d'inspection est par la suite venu

⁶⁸⁰ Panel d'inspection, « Involuntary Resettlement », *Emerging Lessons Series*, n° 1, avril 2016, p. 20.

⁶⁸¹ *Ibid.*, p. 20.

⁶⁸² De manière exceptionnelle, la direction de la Banque mondiale a ainsi pris la décision d'annuler le financement du projet avant même que le Panel n'ait rendu son rapport d'inspection et d'engager un processus de réforme tant institutionnelle que normative. Voir Panel d'inspection, « Insights of the World Bank Inspection Panel :

documenter précisément les défaillances traversant ce projet auxquelles la Banque devait remédier. Dans son effort pour tirer les leçons de sa pratique, dans le cadre de la publication qu'il a consacré à cette question, le Panel a bien mis en évidence à quel point l'internalisation de la nécessité pour les personnels responsables de la gestion d'un projet financé par la Banque est cruciale. La Présidente du Panel d'inspection relève ainsi que :

« From interviews with people involved in the GBV Task Force, including one of its chairs, Kathy Sierra, and Caren Grown, global director of gender at the World Bank, it is evident that leadership played a significant part in the transformations that took place at the Bank after the Panel investigations. The institution took its cue from President Jim Kim, who made it very clear from the beginning that he wanted to see immediate significant transformations at both institutional and operational levels. Important to this transformation was the senior leadership who took the issue seriously, and beyond that, to heart. These seismic institutional shifts would not have occurred without this critical senior leadership »⁶⁸³.

C'est sur cette base qu'il devient possible pour l'organe de contrôle d'influer de manière utile sur le comportement de l'organisation internationale, parce qu'il devient écouté. En revanche, il apparaît que ça ne puisse pas être de lui que vienne l'impulsion pour être écouté, car c'est là une question de priorité politique placée sur telle ou telle question dont l'affirmation est la charge de l'exécutif de l'organisation internationale – qu'il s'agisse de l'organe représentant la volonté des États membres tout en haut de la hiérarchie ou d'un supérieur hiérarchique à un échelon plus bas de l'administration, tout est fonction de ce dont il s'agit. Dans cette perspective, le lien entre l'organe de contrôle et l'organe exécutif de l'organisation prend tout son sens pour le rôle d'apprentissage institutionnel qu'il est amené à jouer. À cet égard, toujours dans l'exemple de la prise en considération des violences faites aux femmes dans le cadre des projets de développement financés par la Banque, Elana Berger a relevé l'importance des relais socio-politiques des transformations que peut entraîner le contrôle par l'organe ouvert aux personnes privées tierces :

« While the strong stance of the Inspection Panel was necessary for change, it alone was not sufficient, as not all such cases create the momentum for system-wide reform. Several other factors came together to drive change around this case. The first was the willingness of the Bigodi community and Joy for Children to keep pushing despite opposition and even ridicule from the Bank and the government. [...] The Bank's Board of Directors, including those from both donor and borrower countries, also condemned the Bank's actions in this case and provided strong oversight of management's response, pushing it to do more and better at all stages. The US government's engagement was particularly critical throughout the life cycle of this case [...] Without a strong US government voice on the Bank's board, significant internal reform would have been unlikely »⁶⁸⁴.

À cette lumière, on comprend qu'il est difficile d'apprécier le degré d'internalisation de l'apprentissage institutionnel que peuvent offrir les réflexions systématisant la pratique des

Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism », *Emerging Lessons Series*, n° 6, décembre 2020, pp. 36-40.

⁶⁸³ Cité dans *Ibid.*, p. 40.

⁶⁸⁴ E. BERGER, « How a Community-Led Response to Sexual Exploitation in Uganda Led to Systemic World Bank Reform », *Accountability Note*, Accountability Research Center, juin 2018, n° 3, p. 12.

organes de contrôle autrement qu'au cas par cas, en fonction des thématiques concernées et de l'importance qui est placée sur elle au sein de l'organisation internationale considérée.

B/ Un rôle de résolution négociée des problèmes soulevés par les individus requérants

424. De façon croissante, on peut observer que les organes de contrôle mis en place par les institutions financières internationales se voient adjoindre une procédure de résolution négociée des problèmes soulevés par les personnes privées tierces dans le cadre de leur requête, visant à répondre à leurs griefs sans engager une procédure de contrôle longue et potentiellement coûteuse en énergie. C'est là une autre conception du rôle des organes de contrôle dans le cadre de la relation entre les individus concernés par l'action de l'organisation internationale et les sujets de droit impliqués dans la mise en œuvre de la fonction de l'organisation : ils ne visent plus à vérifier la licéité de l'action de l'organisation, mais à permettre de satisfaire aux demandes des requérants dans une dimension matérielle (1). Cette procédure négociée risque cependant d'entraîner une dénaturation de la conception quasi-juridictionnelle des organes de contrôle, dans la mesure où l'on peut voir ce développement comme y faisant obstacle (2).

1. Une conception des organes de contrôle comme d'un mode de règlement amiable des différends

425. Au sein des institutions financières internationales, on peut observer la généralisation chez les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces de l'adjonction d'une attribution de médiateur proposant de régler à l'amiable les problèmes que les requérants soulèvent à l'égard de l'action de l'administration de l'organisation internationale. On aboutit ainsi à un modèle tripartite des rôles que jouent les organes de contrôle : médiation / contrôle / apprentissage institutionnel. Celui qui incarne peut-être le mieux cette tripartition est l'organe de contrôle mis en place en commun par la Société financière internationale (IFC) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), puisqu'on le retrouve dans son nom même : le Compliance Advisor/Ombudsman – traduit en français par Conseiller Médiateur pour l'application des directives. Les directives opérationnelles du CAO expliquent ainsi que celui a « trois fonctions complémentaires ». La fonction de règlement des différends, dans laquelle l'organe,

« s'efforce de résoudre les questions soulevées dans un esprit d'ouverture et de collaboration centré sur la recherche de solutions. Dans sa fonction de règlement des différends, le CAO s'attache à être en contact direct avec les personnes et/ou les collectivités affectées par le projet et à les aider, aider le client et aider les autres parties concernées à résoudre les plaintes, idéalement en améliorant les effets environnementaux et sociaux sur le terrain »⁶⁸⁵.

La fonction d'enquête sur l'application des directives, dans laquelle le CAO :

« supervise les enquêtes sur les performances gouvernementales et sociales d'IFC et de la MIGA, en particulier en ce qui concerne les projets sensibles, afin de garantir le respect

⁶⁸⁵ GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *CAO Operational Guidelines*, publiées en 2013, p. 4, 1.2.

des politiques, des normes, des directives, des procédures et des conditions de participation d'IFC et de la MIGA, dans le but d'améliorer les performances environnementales et sociales d'IFC et de la MIGA »⁶⁸⁶.

Et la fonction de conseil, dans laquelle le CAO,

« dispense des avis indépendants au Président et à la haute direction d'IFC et de la MIGA [...] fondés sur l'expérience acquise dans le cadre de ses interventions de règlement des différends et d'enquête sur l'application des directives, et portent sur les politiques, directives, procédures, aspects stratégiques, tendances et problèmes systémiques dans le domaine environnemental et social d'une manière générale, dans l'optique d'amener des améliorations systémiques du fonctionnement d'IFC et de la MIGA »⁶⁸⁷.

Cette dernière fonction est détachée du reste, dans la mesure où elle n'implique pas directement les relations entre la MIGA ou l'IFC et les personnes privées tierces. Les deux autres en revanche se présentent à la fois comme complémentaires et alternatives. La procédure d'instruction des plaintes suivie par le CAO prévoit qu'une fois la recevabilité d'une requête évaluée, les personnes privées à l'origine de celle-ci se voient proposer le choix entre la mise en place d'une procédure amiable et concertée de règlement des différends soulevés dans leur plainte, ou bien l'activation immédiate de la fonction d'enquête. À ce stade, les deux procédures sont ainsi alternatives : si la procédure aboutit à un accord entre le client de l'organisation – qui mène le projet – et les requérants, aucune enquête n'est menée. Dans le cas où une procédure de règlement des différends est engagée, celle-ci peut toujours déboucher sur le transfert du dossier au service d'enquête dans le cas où aucun règlement satisfaisant des problèmes soulevés n'apparaît atteignable sous les auspices du service de règlement des différends⁶⁸⁸. Dans cette configuration, les deux procédures sont donc cumulatives.

426. On retrouve ce schéma au sein d'un grand nombre d'institutions financières internationales ayant mis en place un organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces. Le Programme des Nations Unies pour le Développement a ainsi mis en place un Stakeholder Response Mechanism, afin d'étayer la mise en œuvre des Standards Sociaux et Environnementaux adoptés par l'organisation. Celui-ci consiste en deux composantes :

« 1) a *Compliance Review to respond to claims that UNDP is not in compliance with applicable environmental and social policies; and 2) a Stakeholder Response Mechanism (SRM) that ensures individuals, peoples, and communities affected by projects have access to appropriate grievance resolution procedures for hearing and addressing project-related complaints and disputes* »⁶⁸⁹.

La même articulation que chez le CAO s'observe dans la relation entre ces deux composantes de l'organe de contrôle : le SRM traite de la fonction de règlement des différends, quand la Social and Environmental Compliance Unit (SECU) mise en place au sein de l'Office of Audit and Investigations du PNUD traite de la bonne application du droit interne de l'organisation⁶⁹⁰. Le SRM peut être amené à connaître des différends opposant les requérants au partenaire de

⁶⁸⁶ GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *CAO Operational Guidelines*, publiées en 2013, p. 5, 1.2.

⁶⁸⁷ GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *CAO Operational Guidelines*, publiées en 2013, p. 5, 1.2.

⁶⁸⁸ GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *CAO Operational Guidelines*, publiées en 2013, p. 14, 2.3.

⁶⁸⁹ GROUPE DE PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE, *Stakeholder Response Mechanism : Overview and Guidance*, approuvé en juin 2014, p. 2.

⁶⁹⁰ Pour un diagramme de la procédure suivie devant le SRM et son articulation avec la SECU, voir GROUPE DE PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE, *Stakeholder Response Mechanism : Overview and Guidance*, approuvé en juin 2014, p. 13.

l'organisation en charge de la mise en œuvre du projet, ou bien directement au PNUD si ce sont des actions ou activités de l'organisation elle-même qui sont à l'origine des problèmes soulevés⁶⁹¹. S'agissant de l'organe de contrôle mis en place par le Groupe de la Banque inter-américaine de développement, sa procédure d'examen des requêtes déclarées recevables s'ouvre sur une première phase de consultation, visant à apporter « *an opportunity to the Parties to address the issues raised by the Requesters related to Harm caused by the failure of the Bank to comply with one or more of its Relevant Operational Policies in the context of a Bank-Financed Operation* »⁶⁹². Le cas échéant – c'est-à-dire si la phase de consultation n'a pas donné satisfaction ou bien si les requérants ont opté pour déclencher immédiatement l'examen du respect du droit interne de la Banque –, elle débouche sur la phase de *Compliance Review*, laquelle vise à « *impartially and objectively investigate allegations by Requesters that the Bank has failed to comply with its Relevant Operational Policies and has caused Harm to the Requesters* »⁶⁹³. Sans rentrer plus dans les détails, on relève que les organes de contrôle créés par la Banque asiatique de développement – le Mécanisme de responsabilité – et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement – le Mécanisme indépendant de responsabilité des projets – remplissent également tous deux un double rôle dénommé dans les mêmes termes de « *Problem Solving* » et de « *Compliance Review* »⁶⁹⁴. Nous pourrions multiplier les exemples.

427. L'évolution du Panel d'inspection de la Banque mondiale, en tant que précurseur de ce mouvement de généralisation des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces au sein des institutions financières internationales, montre comment cette division entre la fonction de médiation et la fonction de contrôle proprement dite a pu se structurer. À l'origine, le Panel d'inspection était en effet centré exclusivement sur la fonction de contrôle du respect du droit interne de la Banque mondiale. C'est dans le cadre de la révision de son Règlement de procédure qu'a été introduit pour la première fois une procédure pilote visant à proposer un outil de règlement rapide des problèmes soulevés par les requérants, sans devoir passer par une inspection complète⁶⁹⁵. L'objectif poursuivi, explique le Panel, est :

« *to enhance opportunities for people and communities who request an inspection by the Panel to obtain early solutions to address their specific concerns about harm which they believe result from Bank financed projects. [...] to improve the effectiveness and efficiency of the Panel process both for affected people and the institution* »⁶⁹⁶.

⁶⁹¹ GROUPE DE PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE, *Stakeholder Response Mechanism : Overview and Guidance*, approuvé en juin 2014, pp. 12-13.

⁶⁹² CONSEIL DES ADMINISTRATEURS DE LA BANQUE INTER-AMERICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism of the IDB*, adoptée le 16 décembre 2015, MI-47-6, pp. 13-14, § 24. Cette procédure peut ainsi concerner l'ensemble des parties impliquées dans l'action de la Banque, définies dans la politique de la Banque comme, « *[t]he Requesters, Management, the Borrower, the Client and/or the Executing Agency, if applicable* » (p. 3).

⁶⁹³ Conseil des administrateurs de la Banque inter-américaine de développement, *Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism of the IDB*, adoptée le 16 décembre 2015, MI-47-6, p. 16, § 36.

⁶⁹⁴ Banque asiatique de développement, *Accountability Mechanism Policy*, publiée en mars 2012, pp. 24-28 ; Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Project Accountability Policy*, adoptée en avril 2019, pp. 13-17.

⁶⁹⁵ Panel d'inspection, *Piloting a new approach to support early solutions in the Inspection Panel process*, adopté le 6 novembre 2013. Cette approche pilote a été développée conjointement par le Panel d'inspection, la Legal Vice-Presidency Unit et le département Operations Policy and Country Services.

⁶⁹⁶ *Ibid.*, § 1.

Cette nouvelle approche du traitement des requêtes n'a pas vocation à se substituer à la procédure d'inspection. Elle entend plutôt s'appliquer aux requêtes qui soulèvent de réels problèmes, mais pour lesquels une inspection complète n'est pas nécessaire à leur résolution. Comme le présente l'approche pilote :

« The Panel at times receives complaints on issues that are narrowly focused and less contentious, and there may be an interest on the part of all key stakeholders to seek opportunities for early solutions [...] The objective is, in specific cases, to provide an additional opportunity for Management and Requesters to address the concerns about alleged harm raised in a Request for Inspection by postponing the Panel's decision on registration of the Request (which otherwise meets the criteria for registration) »⁶⁹⁷.

Cette procédure se veut donc être une démarche constructive, qui vise à renforcer l'effectivité de la capacité des personnes privées tierces à se faire entendre de l'organisation internationale. Mais ce faisant elle s'éloigne de l'objectif poursuivi par la procédure d'inspection – entendu comme le respect de la légalité interne de l'organisation internationale – pour répondre à l'objectif d'apporter de façon rapide des solutions aux problèmes soulevés par les requérants.

428. C'est une autre conception du rôle de l'organe de contrôle qui apparaît. Chez le Panel d'inspection, elle origine dans les critiques formulées à l'encontre de la lourdeur de la procédure de contrôle par le personnel de la Banque⁶⁹⁸. Dans les mots d'un membre de la direction de l'administration de l'organisation, *« the registration process flips the switch and initiates the compliance process, and then you have lost two years. Making a conflict resolution process available in advance of the Panel is absolutely key »⁶⁹⁹*. Dans cette optique, il ne s'agit pas de court-circuiter l'organe de contrôle. Au contraire, il s'agit de distinguer entre les problèmes qui requièrent de mener un contrôle approfondi et ceux qui pourraient être réglés plus simplement par un dialogue direct et amical entre l'administration de l'organisation et les requérants, et ainsi de permettre d'une part au Panel de se concentrer sur ce qui mérite véritablement d'être contrôlé et d'autre part de répondre rapidement aux souffrances subies par les requérants. En mettant en perspective l'évolution du Panel d'inspection, on peut appréhender la mise en place de cette approche pilote comme une recherche d'équilibre : réserver les procédures d'inspection aux cas réellement graves et proposer aux requérants une procédure alternative moins lourde aux cas mineurs susceptibles d'être résolus rapidement. Comme l'explique un membre du personnel de l'administration de la Banque interrogé dans le cadre de la préparation de la révision des procédures du Panel d'inspection :

« The respondent reviewed the Panel's work historically and said that initially, for several years in the 1990s, complaints were resolved quickly, there was no investigation, and the Panel was emasculated. After 5-6 years, following the clarifications of 1996 and 1999, they felt a need to lower the bar. The pendulum swung from where Management sorted everything out, to where there was no bar too low. Now the Panel does not seem to differentiate between horrific cases of dreadful harm and silly stuff »⁷⁰⁰.

⁶⁹⁷ *Ibid.*, § 1.

⁶⁹⁸ Comme le rapporte le rapport célébrant les 25 ans du Panel d'inspection, *« [i]ncreasingly, the difficult Board discussions and tense relations with Management were failing to produce positive outcomes, and the Panel decided to review its procedures in search of changes that could improve the situation »* (Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 64).

⁶⁹⁹ Panel d'inspection, *« Comments from Senior Bank Management », Internal analysis of the existing Inspection Panel framework : Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011, p. 2.

⁷⁰⁰ *Ibid.*, p. 7.

Inserée dans les nouvelles règles de procédure adoptées en 2014, cette approche pilote vise ainsi à une différenciation des requêtes préalablement à la phase d'enregistrement – qui déclenche le lancement de la procédure d'inspection en vertu des dispositions de la résolution établissant le Panel d'inspection – en se retenant d'enregistrer les requêtes susceptibles de se prêter à une résolution rapide du problème par un dialogue entre l'administration de la Banque et les requérants. Pour qualifier, la procédure de l'approche pilote dispose que, au cas-par-cas et à la lumière des discussions engagées à la réception de la requête avec les individus requérants et le personnel en charge du projet en cause, le Panel d'inspection peut être amené à considérer cette option si, à ses yeux, « [t]he issues of alleged harm presented in the Request in general are clearly defined, focused, limited in scope, and appear to be amenable to early resolution in the interests of the Requesters »⁷⁰¹. Du côté des parties au différend porté devant le Panel, le personnel en charge du projet doit l'informer des mesures qu'il envisage de prendre pour répondre aux problèmes soulevés par les requérants et confirmer être en mesure de les résoudre au stade d'avancement du projet en cause, et les requérants confirment au Panel qu'ils soutiennent un report de l'enregistrement de leur requête le temps pour eux de voir si les mesures proposées par l'administration de la Banque suffisent à répondre à leurs griefs⁷⁰². Sur cette base, le Panel informe le Conseil des Administrateurs qu'il procède à la suspension de l'enregistrement de la requête pour un délai maximal de trois mois, à la suite duquel il clôt la requête si les requérants sont satisfaits des mesures prises par l'administration de la Banque ou bien procède à son examen pour déterminer si une investigation est nécessaire. Comme le rapporte le Panel, ces nouvelles règles de procédure,

*« brought increased consultations with Requesters, Management and the Board, more flexible approaches to cases, more opportunities for early problem-solving by Management, a faster timeline for investigations, and greater transparency. Now the Panel could increase its due diligence in the early stages of its process, and examine if solutions could be worked out before a full investigation started »*⁷⁰³.

Ce qui n'était qu'une approche pilote a ensuite été pérennisé dans le cadre de la révision de la résolution établissant le Panel d'inspection en 2020.

429. Le nouveau statut de l'organe de contrôle de la Banque mondiale entend moderniser le cadre institutionnel du Panel d'inspection, en le calquant sur le schéma institutionnel suivi par les autres institutions financières internationales décrit précédemment. Dans le même temps, il modifie par certains aspects profondément la procédure de règlement rapide des différends mise en place dans le cadre de l'approche pilote. Il est créé un Mécanisme de responsabilité – « *Accountability Mechanism* » – au sein duquel le Panel d'inspection vient s'insérer tout en gardant son identité propre⁷⁰⁴. Le Mécanisme de responsabilité est placé sous la direction d'un Secrétaire, qui exerce ses fonctions protégé par des garanties d'indépendance et

⁷⁰¹ Panel d'inspection, *Piloting a new approach to support early solutions in the Inspection Panel process*, adopté le 6 novembre 2013, § 3, a.

⁷⁰² *Ibid.*, § 3, b et c.

⁷⁰³ Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 64

⁷⁰⁴ L'identité propre des deux structures est clairement marquée par le fait qu'elles ont été adoptées par deux résolutions distinctes ; respectivement Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003 et Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004.

d'impartialité⁷⁰⁵. Son rôle est double. D'une part, il exerce des responsabilités purement administratives, tenant à la gestion du Mécanisme de responsabilité et du Panel d'inspection – en collaboration avec le Président de ce dernier s'agissant des prérogatives qui sont les siennes liées aux garanties d'autonomie institutionnelle du Panel⁷⁰⁶. D'autre part, il se positionne comme l'interface entre la Banque mondiale et les personnes privées tierces venant déposer une requête auprès du Panel d'inspection dans le cadre du Service de résolution des différends mis en place avec la révision du statut de l'organe de contrôle. La résolution établissant le Mécanisme de responsabilité instaure en effet une dissociation institutionnelle entre la procédure de médiation et la procédure d'inspection, le Panel d'inspection étant tenu à l'écart afin de préserver son indépendance⁷⁰⁷. Lorsque les requérants et l'administration de la Banque se sont mis d'accord pour engager une médiation dans le cadre du Service de résolution des différends, c'est au Secrétaire du Mécanisme de responsabilité qu'incombe la charge d'organiser et de superviser les différents aspects de la procédure⁷⁰⁸. En ce sens, il joue le rôle d'interface entre les requérants et l'Emprunteur – qui sont les parties concernées par la procédure amiable de résolution des différends – et le Panel d'inspection est tenu entièrement à l'écart.

430. En elle-même, cette procédure est essentiellement amiable. Elle place sur un pied d'égalité l'Emprunteur et les requérants – l'un et l'autre étant qualifiés dans le texte de « *Parties* » – et leur laisse une grande liberté dans la manière d'atteindre l'objectif de résoudre les griefs soulevés par les personnes privées requérantes. Dans le déroulé de la procédure, la résolution prévoit tout d'abord que :

*« The Parties jointly agree on a mediator. The Dispute Resolution Service may facilitate the selection process by recommending to the parties one or more mediators from a pool of mediators maintained by the Dispute Resolution Service who are qualified to deliver dispute resolution services in a culturally appropriate manner »*⁷⁰⁹.

Une fois le médiateur choisi :

*« The Parties agree on the objectives, scope, participants, methods, stages and timelines of the dispute resolution process. The method of dispute resolution in a particular case depends on the preferences of the Parties in consultation with the Dispute Resolution Service, and may include consultative dialogue, information sharing, joint fact-finding, mediation, conciliation and other approaches »*⁷¹⁰.

⁷⁰⁵ Voir Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004, § 3. Pour une large part, ces garanties sont similaires à celles des membres du Panel d'inspection : il ne peut être démis de ses fonctions que par le Conseil des Administrateurs pour faute, son mandat est de cinq ans non renouvelable et il ne peut être employé par le Groupe de la Banque mondiale par la suite, il ne doit pas avoir été employé par l'organisation dans les deux ans qui précèdent sa nomination, il doit posséder des qualités individuelles d'impartialité, d'intégrité et d'indépendance, ainsi qu'être au fait du fonctionnement des institutions financières internationales et de leurs activités, et enfin il a la responsabilité d'éviter tout conflit d'intérêt réel ou apparent.

⁷⁰⁶ *Ibid.* §§ 4 et 8 : préparation et gestion du budget, recrutement des personnels administratifs, gestion des archives du Mécanisme de responsabilité, etc.

⁷⁰⁷ *Ibid.* § 6 : « *The Inspection Panel will continue to carry out its compliance review functions independently, in accordance with the Inspection Panel Resolution. The Inspection Panel will have no role in dispute resolution and will not opine on the policy compliance in dispute resolution or the outcome of the dispute resolution process* ».

⁷⁰⁸ *Ibid.* §§ 12-15.

⁷⁰⁹ *Ibid.* § 12, b.

⁷¹⁰ *Ibid.* § 12, c.

À l'issue de la procédure, « *[i]f the Parties reach agreement, such agreement is memorialized in a Dispute Resolution Agreement signed by the Parties, containing a time-bound implementation schedule for agreed actions* »⁷¹¹. Dans le cas où la procédure n'aurait pas réussi à amener les parties à un accord, le Panel d'inspection prend le relais et entame la procédure d'enquête⁷¹². Dans le cadre de la médiation, un certain nombre de garanties sont apportées visant à assurer l'intégrité de la procédure et la protection des requérants⁷¹³. Pour l'essentiel, il s'agit de l'assurance que le déroulement de la procédure repose sur le consentement des parties, si l'une ou l'autre – on pense avant tout aux requérants – décide de se retirer, la procédure est close et le dossier est renvoyé devant le Panel d'inspection⁷¹⁴. Par ailleurs, une limite temporelle est fixée au déroulement de la procédure, afin d'éviter qu'elle ne soit utilisée comme une manœuvre dilatoire⁷¹⁵.

431. Cette procédure de résolution des différends se distingue de l'approche pilote mise en place en 2013 sur deux points essentiels. Premièrement, elle n'intervient plus en amont de l'enregistrement de la requête, mais une fois que celle-ci a été déclarée éligible par le Panel d'inspection et que le lancement d'une procédure d'investigation a été recommandé par celui-ci et approuvé par le Conseil des Administrateurs⁷¹⁶. Cela signifie que la recherche d'un dialogue entre les requérants et les personnels – de l'organisation ou de l'Emprunteur – en charge du projet n'est plus systématique, mais est conditionné à l'établissement de ce que la requête mérite un examen sérieux de la part du Panel d'inspection. Il n'y a par ailleurs plus d'analyse préalable faite par l'organe de contrôle pour tirer les requêtes qui se prêteraient à une telle procédure et celles pour lesquelles, compte tenu de la sévérité des problèmes soulevés, une telle procédure n'apparaît pas pertinente. Et deuxièmement, le dialogue qui s'engage n'est plus entre les personnes privées tierces et les personnels en charge de la mise en œuvre du projet, qu'ils soient de la Banque ou de l'Emprunteur, mais exclusivement entre l'Emprunteur et les requérants.

432. Pris ensemble, ces changements emportent plusieurs conséquences sur la nature de cette procédure amiable. Tout d'abord, on peut relever qu'elle se dégage complètement de la procédure de contrôle menée par le Panel d'inspection, puisque cette dernière concerne exclusivement les actions et omissions imputables à l'administration de la Banque mondiale, là où la procédure de résolution des différends exclut totalement cette dernière pour placer face-à-face l'Emprunteur et les personnes privées concernées par la réalisation du projet de développement mis en cause. On se retrouve véritablement face à deux procédures dont tant la nature que les objectifs diffèrent : une procédure legaliste d'un côté, visant au respect des règles de droit, et une procédure pragmatique de l'autre, visant à la satisfaction des besoins des requérants au regard de leurs conditions d'existence impactées par le projet en cause. Ensuite, dans la mesure où ce n'est plus l'action de la Banque qui est cause, cela signifie qu'elle n'est plus impliquée dans la procédure en tant que partie au différend. La résolution prévoit tout au plus la possibilité pour l'administration de la Banque et les membres du Mécanisme de

⁷¹¹ *Ibid.* § 13, b.

⁷¹² *Ibid.* § 13, d.

⁷¹³ S'agissant de la protection des requérants, celle-ci consiste dans la garantie de leur anonymat s'ils souhaitent le conserver et de la possibilité de se faire représenter par une tierce personne ou organisation – ce dernier point, « *in consultation with the Dispute Resolution Service* » (*Ibid.* § 15, b et c).

⁷¹⁴ *Ibid.* § 12, f.

⁷¹⁵ *Ibid.* § 12, g : la durée de la procédure est fixée à un an, qui peut être prolongée de six mois supplémentaires.

⁷¹⁶ *Ibid.* § 11.

responsabilité de jouer un rôle d'observateurs, si les deux parties l'acceptent⁷¹⁷. Sur le plan de l'engagement de la Banque dans le différend relatif au projet qu'elle finance, cette procédure de résolution des problèmes soulevés dans la requête devant le Panel d'inspection s'apparente donc à une démarche de bons offices, ce qui est quelque peu paradoxal dans la mesure où son administration œuvre main dans la main avec l'Emprunteur. À cet égard, deux points de vue peuvent être adoptés quant au positionnement de la Banque dans le cadre de cette procédure, l'un positif, l'autre négatif. Le premier amène à considérer que, compte tenu de ce que la procédure amiable se déroule avec l'épée de Damoclès que constitue l'approbation par le Conseil des Administrateurs du lancement d'une procédure d'inspection suspendue au-dessus de la tête de l'Emprunteur, ce dernier se voit contraint de négocier activement avec les requérants pour tenter de régler les problèmes et s'éviter le désagrément d'une procédure d'inspection – laquelle, si elle ne le vise pas directement, n'est toutefois pas sans conséquences potentielles pour le projet qu'il souhaite mener à bien. D'autant plus que le Conseil des Administrateurs peut interpréter le manque de bonne volonté de l'Emprunteur comme le signe que les éventuels problèmes affectant le projet que l'inspection aura mis au jour n'arriveront pas à être rectifiés, ce qui peut l'amener à décider du retrait de la Banque de son financement. Dans cette perspective, le choix de déplacer la recherche du dialogue du moment de la réception de la requête à celui où une inspection est approuvée est hautement stratégique de la part de la Banque mondiale : il signale que cette dernière a placé le projet mis en cause sur la liste de ceux qui posent de réelles questions de respect de ses règles internes, mettant ainsi une pression politique sur l'Emprunteur. Le second point de vue consiste pour sa part à considérer que le Mécanisme de responsabilité ne fournit qu'un cadre pour le règlement des différends. En lui-même, il n'engage en rien la responsabilité de la Banque, dans la mesure où il n'implique celle-ci à aucun moment de manière substantielle dans la réponse à apporter aux problèmes soulevés dans la requête. Au point que l'on peut même appréhender cette procédure de résolution des différends comme une manière pour la Banque mondiale de s'en laver les mains et de se dédouaner de toute responsabilité dans la source des problèmes qui affectent le projet, en laissant les requérants et l'Emprunteur face-à-face avec le médiateur qu'ils auront choisi, lequel ne représente pas la Banque en elle-même – il peut même lui être totalement étrangère. Quant à savoir sous quel angle il faudrait voir cette procédure, tout semble dépendre de ce que la Banque, et plus spécifiquement le Conseil des Administrateurs, et l'Emprunteur décideront d'en faire. En tant que procédure amiable reposant sur la bonne volonté des deux parties, c'est d'eux que dépend sa réussite, ou tout au moins qu'elle ne soit pas dévoyée.

433. La réelle faiblesse de cette procédure de résolution des différends entre les requérants et l'Emprunteur nous semble plutôt tenir à l'absence de contrôle que la Banque mondiale exerce sur le contenu de l'accord auquel les parties aboutissent lorsque la procédure est un succès. De fait, la résolution se contente d'énoncer que :

*« Upon conclusion of the dispute resolution process, the Accountability Mechanism Secretary issues a report to the Executive Directors, the Inspection Panel and Bank Management informing them of the outcome. The report indicates either that the Parties have reached agreement or have been unable to reach agreement within the stipulated period »*⁷¹⁸.

⁷¹⁷ *Ibid.* § 12, e.

⁷¹⁸ *Ibid.* § 13, c.

La question que l'on peut se poser est de savoir si l'expression « *informing them of the outcome* » implique simplement d'informer la Banque mondiale qu'un accord a été conclu ou non, ou bien si cela implique de communiquer à l'organisation le contenu de cet accord le cas échéant. Il y a plutôt lieu de penser qu'il s'agit de la seconde alternative, dans la mesure où il paraît difficile d'envisager que l'Emprunteur puisse poursuivre la mise en œuvre du projet conjointement avec l'administration de la Banque en charge de la supervision de son financement, sans que celle-ci n'ait à connaître du contenu de l'accord passé avec les personnes privées concernées. Reste que même si les parties sont tenues de transmettre à la Banque les termes de leur accord, cette dernière ne se voit reconnaître aucune compétence pour en contrôler le contenu. Alors même que, quand bien même il constituerait une amélioration de la situation des personnes privées à l'origine de la requête, il peut parfaitement ne toujours pas être conforme avec les standards de la Banque mondiale. Dans cette perspective, l'organisation se décharge clairement de sa responsabilité vis-à-vis du respect de ses standards par les projets qu'elle finance, en se comportant comme celle qui ne veut pas savoir. D'autant plus que l'Emprunteur peut choisir de ne pas exposer l'accord auquel il est parvenu avec les requérants à l'examen par le public – et spécifiquement les organisations non gouvernementales défendant les droits des personnes et populations vulnérables dans les pays en développement⁷¹⁹. Sur ce point, la procédure de résolution des différends mis en place par la Banque montre donc une réelle insuffisance et se démarque de la procédure suivie par d'autres institutions financières internationales. Au sein même du Groupe de la Banque mondiale, la procédure suivie devant le CAO indique ainsi explicitement que, « [d]ans le cadre de son travail de règlement des différends, le CAO ne cautionnera aucun accord qui serait coercitif pour une ou plusieurs parties, contraire aux politiques d'IFC et de la MIGA, ou en infraction avec la législation nationale des parties ou le droit international »⁷²⁰. De façon plus explicite encore, la procédure de la phase de consultation dans le cadre de l'organe de contrôle du Groupe de la Banque inter-américaine de développement contient une disposition intitulée « *Limitations on agreements* », laquelle dispose que : « *The Consultation Phase will not support agreements that are contrary to Bank policies or its code of ethics, or that would violate domestic laws of the Parties, or international law. The Consultation Phase itself does not result in award of compensation or similar benefits* »⁷²¹. Une disposition similaire se retrouve dans le statut de l'organe de contrôle de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement⁷²².

434. Une telle procédure de résolution amiable des différends ne s'observe pas au sein des autres organes de contrôle étudiés. Elle apparaît spécifique aux institutions financières internationales. Plusieurs raisons peuvent être trouvées à cela. Tout d'abord, parce que les activités des autres organisations ne s'y prêtent pas. Au regard des compétences qu'ils exercent, le contrôle du Comité des sanctions du Conseil de sécurité ou d'INTERPOL n'a de sens que

⁷¹⁹ *Ibid.* § 15, a : « *The Parties have the option to keep their agreement confidential or disclose it. If the Parties choose to disclose their agreement, the Accountability Mechanism Secretary discloses the Dispute Resolution Agreement on the Accountability Mechanism website* ».

⁷²⁰ Groupe de la Banque mondiale, *CAO Operational Guidelines*, publiées en 2013, p. 18, 3.2.2.

⁷²¹ CONSEIL DES ADMINISTRATEURS DE LA BANQUE INTER-AMERICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism of the IDB*, adoptée le 16 décembre 2015, MI-47-6, p. 15, § 32.

⁷²² Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Project Accountability Policy*, adoptée en avril 2019, p. 13, § 2.4, b, iii.

comme un pur contrôle de légalité, il n'y a pas lieu de proposer un règlement négocié du différend : ou bien l'inscription du nom du requérant sur la Liste ou l'émission d'une notice rouge à son endroit respecte les règles de l'organisation, ou bien elle n'a pas lieu d'être, il n'y a pas de terrain d'entente à trouver entre l'organisation et la personne privée qu'elle vise. Ensuite, une autre raison est que le contrôle exercé par les organes de contrôle ne répond pas nécessairement à la même conception du contrôle que chez les institutions financières internationales. On le voit de manière forte chez les Panels de la MINUK et de l'EULEX Kosovo, qui sont modelés à partir de l'image de la juridiction régionale européenne de protection des droits de l'Homme, ce qui ne laisse pas la place pour le développement d'une procédure alternative de règlement négocié du différend – en ce que cela trahirait l'intention originelle qui a mené à la création de cet organe de contrôle. Par comparaison, on saisit en quoi le développement d'un tel mode de règlement des différends s'aligne parfaitement avec l'esprit qui a présidé à la création des organes de contrôle des institutions financières internationales, préoccupé de garantir que les populations bénéficieront de l'action de l'organisation tout autant que de garantir la licéité de cette action. Dans le cadre de la procédure du Panel d'inspection de la Banque mondiale, l'organisation agit comme un intermédiaire entre les parties au différend que sont les requérants et l'Emprunteur – lequel est chargé de la mise en œuvre du projet –, mais elle n'est elle-même pas partie au différend portant sur le dommage subi par les individus à l'origine de la saisine de son organe de contrôle. Formellement parlant, le seul différend auquel la Banque se trouve partie est celui portant sur la licéité de son action au regard de ses règles de droit interne, et ce différend oppose l'organisation à l'Emprunteur : les personnes privées requérantes ne font que contraindre la Banque mondiale à activer ses procédures internes de contrôle pour que le Conseil des Administrateurs et le personnel en charge du suivi des projets qu'elle finance se saisissent de l'éventuel différend qui les oppose à l'Emprunteur. Par contraste, dans le cadre de la procédure des autres organes de contrôle étudiés, l'organisation est elle-même partie au différend : c'est le comportement de la MINUK, directement à l'origine du dommage qui fonde leur intérêt à agir devant le Panel, que les individus mettent en cause devant le Panel. De même pour INTERPOL et le Comité des sanctions, où c'est la décision de l'organisation internationale d'approuver une sanction les visant qui est mise en cause et jamais l'initiative de l'État membre qui est à l'origine de cette sanction.

2. Un risque de dénaturation des attributions quasi-juridictionnelles conférées aux organes de contrôle

435. Si l'adjonction aux organes de contrôle d'une procédure de règlement amiable du différend entre les requérants et l'organisation internationale peut être profitable, elle pose toutefois la question de son articulation avec la procédure de contrôle proprement dite. Il y a en effet à craindre que la recherche d'une solution aux problèmes soulevés par les personnes privées ne vienne prendre le pas sur la question de légalité du comportement de l'organisation et sur le bon accomplissement de sa fonction. Les personnes privées requérantes pourraient de fait être amenées à accepter des solutions qui ne seraient que moins mauvaises, sans pour être qu'elles soient bonnes et à la hauteur de ce que devrait faire l'organisation internationale. Or,

les dispositions du statut des organes de contrôle qui prévoient une telle procédure montrent qu'elle n'est pas conçue comme complémentaire de la procédure de contrôle, mais comme alternative. La résolution établissant le Panel d'inspection de la Banque mondiale dispose ainsi que :

« *If the Accountability Mechanism Secretary informs the Executive Directors that the Parties have reached agreement and signed a Dispute Resolution Agreement, the case shall be considered closed. The Panel shall issue a memorandum closing the case and take no further action with respect to the request* »⁷²³.

Cette disposition empêche le Panel d'inspection d'examiner le contenu de l'accord passé entre les requérants et l'organisation. Si les procédures de règlement du différend et de contrôle avaient voulu être complémentaires, on peut concevoir qu'il aurait fallu laisser le Panel d'inspection s'assurer de ce que l'accord satisfasse, ne serait-ce que *prima facie*, les standards qui encadrent le bon accomplissement de la fonction de l'organisation. D'autant plus que le Secrétaire du Mécanisme de responsabilité n'apprécie pas l'opportunité de la procédure de résolution des différends au regard des griefs soulevés et des difficultés alléguées par les requérants. En l'absence du moindre contrôle au déclenchement de la procédure négociée de règlement des différends ou à son issue, on se retrouve face à un risque de détournement de la finalité des organes de contrôle, car rien ne garantit que la solution négociée dans le cadre de cette procédure soit conforme aux règles de la Banque.

436. En réalité, ces deux procédures n'ont pas la même finalité : l'une est un contrôle de la légalité du comportement de l'organisation internationale et l'autre s'apparente à un recours gracieux encadré par des garanties d'équité minimalistes⁷²⁴. Le problème est que, alors même que l'articulation entre ces procédures devrait *a priori* viser à un recoupement, leurs finalités semblent se concurrencer sous couvert de garantir l'indépendance des procédures l'une envers l'autre. La procédure de règlement des différends prévue dans le cadre du Mécanisme de responsabilité recouvre le même champ de compétence que le Panel d'inspection, sans détermination indépendante et impartiale par l'organe de contrôle de l'opportunité de la procédure au regard de la gravité des griefs soulevés. Le problème est alors que, puisqu'elle aboutit – dans le cas où un accord est trouvé – à fermer la porte au lancement d'une procédure d'inspection, cela signifie que d'éventuels manquements de la Banque qui n'auront pas été réglés dans la négociation – par ignorance ou par lassitude – resteront sans conséquence. D'autant plus que la résolution ne prévoit aucune clause par laquelle l'organe de contrôle vérifie que le contenu de l'accord conclu entre les requérants et l'Emprunteur respecte les règles de droit interne de la Banque relatives au projet mis en cause, ainsi que les règles de droit national et international applicables le cas échéant. Il est donc parfaitement possible que cette procédure puisse permettre à l'Emprunteur de réaliser son projet en contrariété avec les règles de la Banque s'il parvient à le faire accepter par les requérants dans le cadre de la négociation. La résolution ne prévoit pas la possibilité d'un partage entre la procédure de résolution négociée et la procédure d'inspection, avec certains griefs qui seraient traités dans le cadre de la première et d'autres dans le cadre de la seconde, en fonction de leur gravité et de leur nature. Au final,

⁷²³ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 33, (b).

⁷²⁴ En fait, si l'on prend l'exemple du Mécanisme de responsabilité de la Banque mondiale, il apparaît que tout repose sur l'attitude des parties et en particulier sur la bonne foi de l'administration de la Banque à l'égard des griefs soulevés par les requérants.

on a le sentiment que la Banque mondiale est prête à se satisfaire de ce que la situation des requérants soit améliorée, sans s'attacher à ce que les règles encadrant le financement de projets soient scrupuleusement respectées par l'Emprunteur. On se retrouve amené à s'interroger sur la finalité de l'organe de contrôle ouvert aux personnes privées : s'agit-il simplement de mieux agir, sans avoir d'impératif en termes de licéité quant à la qualité de l'action menée – et donc sans mise en cause de la responsabilité du sujet agissant –, ou bien s'agit-il de dire le suffisant et le défaillant, mesuré à l'aune d'une norme fixant ce qui est exigé – avec comme conséquence l'engagement de la responsabilité du sujet en cas d'insuffisance ? L'un n'est pas nécessairement entièrement exclusif de l'autre. On peut parfaitement imaginer une gradation au sein de ce qui est suffisant entre ce qui est bien et ce qui est mieux ; mais cela suppose de maintenir en toute hypothèse l'horizon de la licéité du comportement. Dans le cadre de la procédure négociée de résolution des différends, l'horizon devient celui de la satisfaction des requérants.

437. Pour éviter un potentiel détournement de la procédure d'examen de la légalité du comportement de l'organisation internationale, les statuts des organes de contrôle qui prévoient une telle procédure présentent des garanties destinées à protéger l'intégrité de la finalité de la procédure de contrôle de la légalité. Si l'on reste sur l'exemple du Mécanisme de responsabilité de la Banque mondiale, ce qui frappe est que la menace sur l'intégrité de la procédure de règlement est appréhendée comme venant de la procédure de contrôle. Tout d'abord, la résolution établissant le Mécanisme dispose que :

« To protect the independence of the dispute resolution process and the free and unconstrained participation of the Parties, the Accountability Mechanism Secretary ensures that no member or staff of the Inspection Panel communicates with the Parties, their representatives or the Dispute Resolution Service staff in connection with the case while the dispute resolution process is ongoing. Neither the Inspection Panel members nor any Inspection Panel staff involved in compliance review will take part in the dispute resolution process in any form »⁷²⁵.

Vue sous un certain angle, cette disposition peut paraître parfaitement logique et raisonnable : dans la mesure où le Panel d'inspection peut être amené par la suite à examiner le projet faisant l'objet de la procédure de règlement des différends, il ne saurait préjuger de la question. Elle nous laisse toutefois quelque peu perplexe, dans la mesure où elle interroge quant au fait de savoir qui elle protège : est-ce l'intégrité de la procédure ou bien est-ce les personnels de l'Emprunteur responsables de la gestion du projet mis en cause, afin qu'ils puissent s'engager dans des négociations avec les requérants sans devoir craindre que le Panel d'inspection ne vienne dénoncer des tentatives de manipulation ou des propositions de solutions aux griefs élevés contre le projet en-deçà des standards de la Banque ? Cette interrogation est renforcée à la lecture de la disposition suivante du statut du Mécanisme de responsabilité, qui prévoit que :

« In the event the Inspection Panel initiates an investigation in accordance with paragraph 33 of the Inspection Panel Resolution, the Accountability Mechanism Secretary ensures that information disclosed in a dispute resolution process is not used in the Inspection Panel's compliance investigation. The Accountability Mechanism Secretary, Dispute Resolution Service staff, Management observers and mediator(s) do not communicate with or share information with the Inspection Panel concerning the

⁷²⁵ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004, § 14, (a).

dispute resolution process. The Dispute Resolution Service and Accountability Mechanism Secretary will not opine on the compliance review process or outcome »⁷²⁶.

Là encore, il est logique que le Panel d'inspection ne puisse se servir des éléments avancés lors de la procédure de règlement amiable des différends pour les retourner éventuellement contre les parties – et surtout les personnels en charge de la gestion du projet. Mais, en tenant aussi agressivement le Panel d'inspection à l'écart de la procédure de résolution des différends, le mécanisme institué de règlement amiable du différend ne peut échapper à l'image d'une procédure par laquelle la responsabilité de l'Emprunteur court-circuite la mise en œuvre de la responsabilité de l'organisation par l'organe de contrôle, permettant à la Banque d'esquiver la question du plein respect de son droit interne. On se retrouve ainsi amené à se demander dans quelle mesure cette procédure de règlement du différend en est vraiment une et si elle ne vient pas affaiblir considérablement la portée de ce qu'a permis l'ouverture du contrôle de la Banque mondiale aux personnes privées tierces en termes d'autonomisation de la défense de leur intérêt au sein de l'espace institutionnel.

438. De fait, ces garanties ne nous semblent prémunir que de façon très relative la procédure de contrôle face au risque de dénaturation du caractère quasi-juridictionnel des organes de contrôle, qu'introduit leur transformation en un organe mixte de règlement amiable des différends et de contrôle. En effet, l'apport fondamental des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces est de réduire la profonde asymétrie qui existe entre les requérants et les organisations internationales. Du fait du caractère inquisitoire de la procédure suivie devant les organes de contrôle, où ces derniers mènent l'enquête à partir des éléments fournis par les individus qui les saisissent, le différentiel de connaissances techniques et de moyens matériels entre le demandeur individuel et le défendeur institutionnel est ramené à une relative égalité. De fait, « *[t]here is an inbuilt asymmetry of positions among these Parties, with the Requesters at the obvious disadvantage* »⁷²⁷. Comme on peut le relever :

*« Unlike the World Trade Organization Advisory Centre that assists developing country Members of the WTO in disputes, there is no facility created in the World Bank Accountability Mechanism to impartially or independently assist the Requesters in the Dispute Resolution phase (or even to help shoulder costs), especially with the inherent complexities of mediation, conciliation, arbitration, among other approaches »*⁷²⁸.

Dans la mesure où la mise en place de procédures locales de règlement des différends est une obligation habituelle dans la mise en œuvre de projets de développements – et où, à cet égard, l'activation de l'organe de contrôle de la Banque se conçoit comme une procédure subsidiaire intervenant comme un dernier ressort –, on peut penser que l'Emprunteur aura à supporter le coût des moyens mis en œuvre dans le cadre de la procédure de règlement négocié du différend, au titre de sa propre responsabilité. Reste que cela ne couvrirait jamais qu'une partie des coûts supportés par les requérants, ni ne résoudrait le problème du différentiel de puissance entre les parties. En effet, il faut encore relever que :

⁷²⁶ *Ibid.* § 14, (b).

⁷²⁷ D. DEDISERTO, A. PEREZ-LINAN, K. WAKKAF, R. GAGNON, B. CARRIEDO, « The 'New' World Bank Accountability Mechanism : Observations from the ND Reparations Design and Compliance Lab », *EJIL : Talk !*, 11 novembre 2020.

⁷²⁸ D. DEDISERTO, A. PEREZ-LINAN, K. WAKKAF, R. GAGNON, B. CARRIEDO, « The 'New' World Bank Accountability Mechanism : Observations from the ND Reparations Design and Compliance Lab », *EJIL : Talk !*, 11 novembre 2020.

« The 12 month to 18 month time maximum time limit could also be an impediment for all Parties to conduct thorough fact-finding required in any dispute resolution process that is chosen. In the first place, the bulk of evidentiary material on World Bank-funded projects is presumably not in the possession of the Requesters. The Accountability Mechanism is silent on the extent of access that Requesters can have to the materials, reports, documents, testimonies, and/or other primary and secondary bases of fact-finding that are presumptively in the possession of either the borrower State (or entity) and/or the World Bank Management as the lender. A rushed process can risk perfunctory, cursory, or undisciplined fact-finding, which can also militate against succeeding in resolving the dispute. Even worse, Requesters may deem themselves pressured to achieve the object of their Request, even if it means watering down their ultimate claims against the borrower State (or entity) and/or the World Bank Management as the lender »⁷²⁹.

Dans le cadre de la procédure amiable de règlement des différends tel qu'on l'observe avec le Mécanisme de responsabilité de la Banque mondiale, l'organe de contrôle se borne à une mise en relation des individus affectés par le projet et des responsables en charge de réaliser le projet – l'Emprunteur –, les laissant face-à-face sans pouvoir intervenir ou ne serait-ce que porter un regard sur la substance des discussions susceptibles de mener à un règlement négocié du différend. Il ne joue ainsi plus son rôle de minimiser l'asymétrie qui existe entre les individus qui font valoir une atteinte à leurs conditions d'existence et l'entité en charge de la mise en œuvre du projet.

439. L'analyse de procédures de règlement négocié des différends mises en place dans le cadre d'organes de contrôle créés par d'autres institutions financières internationales montre bien comment la procédure de la Banque mondiale dénature la finalité de son Panel d'inspection et constitue un évitement du contrôle. Le Mécanisme de responsabilité de la Banque asiatique d'investissement prévoit également deux procédures, l'une intitulée *Compliance Review Function* et l'autre *Problem Solving Function*⁷³⁰. Selon les termes de la Politique de responsabilité de la Banque :

« The problem solving function will assist people directly, materially, and adversely affected by specific problems caused by ADB-assisted projects through informal, flexible, and consensus-based methods with the consent and participation of all parties concerned. [...] The problem solving function will be outcome-driven. It will not focus on the identification and allocation of blame, but on finding ways to address the problems of the project-affected people »⁷³¹.

Cette fonction s'inscrit également dans la perspective de l'amélioration du fonctionnement de l'organisation : « The SPF problem solving function will also aim to strengthen the internal problem solving processes of operations departments. The SPF will carry out activities designed to improve the overall internal problem solving functions of ADB »⁷³². Contrairement à la procédure de la Banque mondiale, l'organisation n'est pas écartée de la procédure, elle demeure le sujet principal de la négociation, aux côtés de l'Emprunteur et des diverses entités en charge de la réalisation du projet mis en cause. La Politique précise bien que, « [the Special

⁷²⁹ D. DEDISERTO, A. PEREZ-LINAN, K. WAKKAF, R. GAGNON, B. CARRIEDO, « The 'New' World Bank Accountability Mechanism : Observations from the ND Reparations Design and Compliance Lab », *EJIL : Talk !*, 11 novembre 2020.

⁷³⁰ BANQUE ASIATIQUE DE DEVELOPPEMENT, *Accountability Mechanism Policy*, publiée en mars 2012, §§ 126-136.

⁷³¹ *Ibid.* § 126.

⁷³² *Ibid.* § 127.

Project Facilitator]’s role will be confined to ADB-related issues on ADB-assisted projects. The SPF will not interfere in the internal matters of any DMC and will not mediate between the complainants and local authorities »⁷³³. La composante de l’organe chargé du contrôle est quant à elle décrite comme :

« a fact-finding body on behalf of the Board. The CRP will investigate alleged noncompliance by ADB with its operational policies and procedures in any ADB-assisted project in the course of the formulation, processing, or implementation of the project that directly, materially, and adversely affects local people. A compliance review will not investigate the borrowing country, the executing agency, or the private sector client. The conduct of these other parties will be considered only to the extent that they are directly relevant to an assessment of ADB’s compliance with its operational policies and procedures. [...] Relative to a request for problem solving with the SPF, a request for compliance review is not an appeal to a higher authority »⁷³⁴.

La différence de nature entre les deux procédures est ainsi clairement marquée : l’une et l’autre ont leur finalité propre et ne se superposent pas. L’intégrité de chaque procédure est de ce point de vue respectée. Pour assurer qu’elles se complètent, la composante du Mécanisme de responsabilité en charge de la procédure de résolution négociée du différend évalue la requête qui lui est soumise, puis, « *[b]ased on the assessment and taking into account the comments received, the SPF will decide, solely at his or her discretion, whether to (i) proceed with problem solving, or (ii) determine that no further problem solving efforts will be purposeful and conclude the process »⁷³⁵. Il n’est donc pas question de détourner cette procédure négociée pour tenter de résoudre des problèmes trop sérieux, qui ne peuvent être traités que dans le cadre d’une procédure de contrôle. Il est en revanche possible de recourir à cette procédure pour régler ce qui peut l’être dans un cadre amiable. Au contraire de la procédure mise en place par la Banque mondiale, il y a l’idée que certains griefs ne sont pas susceptibles d’une résolution négociée et requièrent un contrôle de la conformité du comportement de la Banque au regard de son droit interne, appréciation qui ressort de la compétence discrétionnaire de l’organe de contrôle indépendant et impartial. D’autant plus que, comme le précise le statut du Mécanisme de responsabilité, à l’issue de la procédure de résolution des problèmes, « *the complainants can also file for compliance review if they have serious concerns on compliance issues, to be carried out with the implementation and monitoring of the remedial actions »⁷³⁶. Il n’y a ainsi aucune opposition entre les deux procédures, ce qui garantit le respect de l’intégrité de chacune d’entre elles et ne compromet pas le contrôle du bon accomplissement de la fonction de l’organisation au regard des règles de son droit interne.**

II – La finalité de l’activité des organes de contrôle ouverts aux tiers : la limitation de l’autonomie de l’administration de l’organisation internationale

440. Il s’agit à présent de tâcher de réconcilier les attributions quasi-juridictionnelles des organes de contrôle avec celles d’une nature purement administrative, pour rechercher ce que

⁷³³ *Ibid.* § 129.

⁷³⁴ *Ibid.* § 130.

⁷³⁵ *Ibid.* § 168.

⁷³⁶ *Ibid.* § 173.

peut être la finalité dont la poursuite passe par cette dualité de rôles joués par les organes de contrôle. On retrouve ici l'ambiguïté caractéristique du phénomène de l'*accountability* des organisations internationales, qui se rattache tout autant à la responsabilité pour fait internationalement illicite qu'à la responsabilité au sens de la bonne gouvernance. Qu'il s'agisse de contrôler la légalité interne du comportement de l'organisation ou la performance, les deux dimensions se rejoignent dans la poursuite d'un même objectif : la limitation de l'autonomie de l'administration de l'organisation internationale en charge de l'accomplissement de sa fonction. Cette finalité s'exprime tout d'abord dans la contribution des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces à la bonne gouvernance des organisations internationales (A). Elle se retrouve ensuite dans la formalisation de la responsabilité de l'administration de l'organisation internationale devant les États membres, à travers le lien entre l'organe de contrôle et l'organe exécutif qui l'a mis en place (B).

A/ La contribution des organes de contrôle ouverts aux individus à la bonne gouvernance des organisations internationales

441. Une bonne part du succès ou de l'échec des organisations internationales à s'imposer comme des acteurs essentiels de la société internationale dépend de leur capacité à avancer masquées. Elles doivent en effet mener à bien leur fonction en naviguant au milieu d'États membres qui sont aussi des États souverains jaloux de leurs prérogatives et en compétition permanente les uns avec les autres. Le maniement des pouvoirs des organisations internationales les conduit inévitablement à s'insérer dans cette compétition. Les États l'ont voulu, certes, mais de manière générale. Au cas par cas, lorsque telle action contrarie leurs autres intérêts, ils ne se privent pas de s'y opposer comme ils le feraient d'un acteur étatique. Précisément pour éviter cela, les organisations internationales sont de manière générale conçues comme chargées de fonctions techniques, qui ne se mêlent pas de politique. C'est pour cette raison que le contrôle exercé par les organes ouverts aux personnes privées tierces se présente de prime abord comme une vérification de nature technique, c'est-à-dire une expertise (1). Il n'en demeure pas moins que l'on voit poindre la dimension politique des activités des organisations internationales dès lors que le différend porté devant l'organe de contrôle l'amène à porter un regard sur les motivations politiques qui sous-tendent la fonction confiée à l'organisation internationale en cause (2).

1. L'évaluation de la performance de l'action de l'administration de l'organisation internationale

442. Au regard de leurs qualifications, les membres des organes de contrôle apparaissent plutôt comme des experts que comme des juges. Si l'on prend l'exemple de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, qui est de tous les organes de contrôle le seul que l'on peut qualifier de proprement juridictionnel, les personnalités appelées à y siéger doivent posséder un éventail de compétences précis couvrant les champs techniques dans lesquels opèrent l'organisation. Selon les statuts de la Commission, la Chambre de contrôle et de conseil est

ainsi composée « d'un membre ayant une expertise dans le domaine de la protection des données et d'un membre ayant une expertise en informatique »⁷³⁷. Quant à la Chambre des requêtes, les cinq membres qui la composent doivent être :

- a) Un juriste ayant une expertise dans le domaine de la protection des données ;
- b) Un juriste reconnu pour son expérience internationale des questions de police, en particulier de la coopération policière internationale ;
- c) Un juriste ayant une expertise en droit pénal international ;
- d) Un juriste ayant une expertise dans le domaine des droits de l'homme ;
- e) Un juriste exerçant ou ayant exercé des fonctions de juge ou de procureur à haut niveau et ayant de préférence une expérience en matière de coopération judiciaire internationale »⁷³⁸.

S'agissant du Panel de la MINUK, il est exigé de ses membres qu'ils aient « *a demonstrated expertise in human rights, particularly the European system* »⁷³⁹. Quant à la résolution du Panel d'inspection, elle énonce que ses membres sont choisis sur la base de « *their exposure to developmental issues and to living conditions in developing countries* », avec la précision que « *[k]nowledge and experience of the Bank's operations will also be desirable* »⁷⁴⁰. En pratique, la majorité des membres siégeant et ayant siégé au sein des différents organes de contrôle analysés présentent un profil d'expert dans certains domaines particuliers, bien plus qu'un profil de juge.

443. Pour reprendre l'exemple du Panel d'inspection de la Banque mondiale, sa composition actuelle est constituée d'un juriste de profession spécialiste du droit international des droits de l'Homme et du droit international du développement – Imrana Jalal, Présidente du Panel –, d'une anthropologue de formation – Ramanie Kunanayagam – et d'un ingénieur spécialisé dans le domaine environnemental – Mark Goldsmith. Pour le Panel de la MINUK, on retrouve au sein des membres y ayant siégé tout au long de son activité quatre ayant précédemment exercé des fonctions de juge – Snezhana Botusharova, Michèle Picard, Paul Lemmens et Françoise Tulkens –, une professeur d'université spécialiste du droit international et du droit européen des droits de l'Homme – Christine Chinkin – et l'ancien *Ombudsman* de la MINUK et juriste de haut niveau au sein du Conseil de l'Europe – Marek Nowicki. Si l'on compare la composition des deux organes de contrôle, on se rend compte de la différence nette : les membres du Panel d'inspection sont avant tout des experts dans le champ d'activité de la Banque mondiale, l'un d'eux seulement étant juriste, tandis que les membres du Panel de la MINUK sont majoritairement des anciens juges. Cela traduit de la différence de conception entre les organes de contrôle. Le Panel de la MINUK se conçoit nettement plus comme une quasi-juridiction, ce qui correspond à son mandat consistant à reproduire la soumission de l'administration internationale du Kosovo aux règles de la Convention européenne des droits de l'Homme. Par contraste, le Panel d'inspection se conçoit avant tout comme un organe capable d'apprécier sur le plan technique l'action de l'administration de la Banque mondiale au regard de ses objectifs,

⁷³⁷ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.I.E./RCIA/GA/2016, Article 8, § 3.

⁷³⁸ *Ibid.*, Article 8, § 4.

⁷³⁹ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 4, § 3.

⁷⁴⁰ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, §5

lesquels ne s'apprécient pas tant en termes de respect de règles octroyant des droits aux individus qu'en termes du rapport coûts/bénéfices sociaux, économiques ou environnementaux pour les populations et les personnes concernées par les projets de développement financés par l'organisation. Derrière cette différence, il nous semble toutefois qu'il ne faille voir qu'une même conception du rôle des organes de contrôle : ceux-ci ne sont pas des juges, mais des experts. Si les membres du Panel de la MINUK sont majoritairement des juges, c'est que le mandat de l'organe de contrôle, en relation avec la nature de la fonction de l'organisation qu'il contrôle, requiert une expertise juridictionnelle. Tandis que le mandat du Panel d'inspection et la nature de la fonction de la Banque mondiale requièrent une expertise qui n'est pas principalement juridique.

444. À travers leur fonction de contrôle, ces experts mènent une évaluation de la performance de l'action de l'administration de l'organisation au regard des objectifs de sa fonction. S'ils sont conduits à dire que cette action ne respecte pas son droit interne, c'est *in fine* toujours pour dire que sa performance lui fait manquer son objectif. C'est très visible s'agissant du Panel d'inspection de la Banque mondiale – mais on le retrouve également chez tous les autres organes de contrôle, même si à une dimension moindre. Par exemple, dans l'affaire *Kenya : Electricity Expansion Project*, les conclusions du rapport d'inspection confrontent le contenu des règles encadrant la mise en œuvre des projets financés par la Banque et les effets du comportement des autorités en charge de sa mise en œuvre sur les personnes privées affectées par le projet :

« *KenGen [the implementation agency], the World Bank, and others should profit from the findings of a newly reappointed, independent evaluation panel and an end-of-project resettlement audit. The Panel is, however, concerned about the ability of these two efforts to function optimally in the absence of a complete baseline of socioeconomic indicators of the affected people. The Panel stresses the requirement to monitor livelihood restoration of all Project-Affected Persons effectively, including those who only received cash compensation* »⁷⁴¹

La démarche suivie s'apparente ainsi à celle d'un rapport d'expertise, qui détermine la réalité des effets matériels du comportement inspecté.

445. Dans le cas d'organes de contrôle comme le Panel de la MINUK, la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL ou le Médiateur du Comité des sanctions, le rapport entre le contrôle et l'évaluation de la performance de l'organisation semble moins relever de l'expertise technique et plus du contrôle de légalité car les fonctions de ces organisations internationales s'apparentent plus à celles exercées par les États au titre des missions régaliennes. On est ainsi conduit à moins les penser en termes de performance et davantage en termes de respect de la légalité. Mais cette dimension technique n'en est pas moins présente pour autant. Elle est très peu présente dans le cas d'INTERPOL et du Comité des sanctions, compte tenu du caractère très spécifique de leurs activités et par voie de conséquence du champ du contrôle : le Médiateur du Comité des sanctions n'est pas amené à porter un regard sur la performance du régime de sanctions à proprement parler, ni la Commission de contrôle des fichiers sur celle de la coopération policière internationale. Le lien avec la performance est indirect, dans la mesure où des déficiences dans le ciblage des sanctions ou des demandes policières traduit une

⁷⁴¹ Panel d'inspection, *Electricity Expansion Project*, rapport d'enquête, 2 juillet 2015, affaire n° 97, req. n° 14/06, § 176.

organisation qui n'atteint pas les objectifs que lui fixent sa fonction. On retrouve toutefois la dimension d'expertise du contrôle de l'organe par l'appréciation qui est faite de la licéité du comportement mis en cause dans la requête au regard de ce qui constitue la finalité de l'action menée par l'organisation. Par exemple, dans le cas d'INTERPOL, lorsque la Chambre des requêtes relève que le droit à la liberté de déplacement d'un individu n'est pas touché par l'émission d'une notice rouge à son nom dès lors que la finalité de ces notices « *is to facilitante appropriâtes law enfoncement action, base on such an ordre* » et que la validité de la diffusion de la notice en question a été confirmée par le BCN qui l'a émise⁷⁴².

446. Elle est en revanche plus présente dans le cas de la MINUK, compte tenu de ce qu'elle exerce un champ très large de compétences et que celles-ci l'amènent à avoir une influence directe et parfois capitale sur les conditions d'existence des individus. Des défaillances dans son action ont ainsi un impact très fort sur les individus, et le Panel de la MINUK l'apprécie au regard d'une évaluation de la performance de son action à cet égard. On l'observe par exemple dans l'affaire des réfugiés placés par la MINUK dans des camps sis sur des terrains contaminés au plomb. Dans son rapport final, le Panel résume les conclusions auxquelles il est parvenu dans cette affaire relativement à la question de la relocalisation des requérants sur des terrains non contaminés :

*« the Panel acknowledged UNMIK's efforts to accommodate them, but considered that no sufficient evidence had been presented to prove that the relocation to a safe area was impeded by other pressing difficulties which made it a disproportionate burden. Therefore, the Panel considered that UNMIK did not succeed in striking a fair balance between the interests of the community and the complainants' enjoyment of their rights to respect for private and family life »*⁷⁴³.

Allant plus loin, il fait part de son opinion quant à l'attitude de la MINUK en matière de protection du droit à la santé et à un environnement sain des populations placées sous sa juridiction au titre de son mandat :

*« The Panel was concerned that UNMIK's inadequate response to the crisis might have been driven by discriminatory stereotypes rather than scientific evidence, as the latter would have shown that proximity to the Trepça/Trepča smelter and its tailing dams was the main source of lead contamination. Taking note of the findings, the Panel considered shameful that such a record was attributable to the action and/or inaction of an entity of the United Nations – UNMIK – at the core of whose mandate was the protection of displaced persons from the conflict »*⁷⁴⁴.

C'est le comportement de la MINUK au regard de ce que signifie le bon accomplissement de la fonction qui lui a été confiée qui se trouve ici directement mise en cause par le Panel.

447. L'examen du Panel de la MINUK s'apparente à celui que produirait la Cour européenne des droits de l'Homme si elle se trouvait compétente à l'égard de l'organisation. La dimension d'expertise y est gommée, s'effaçant derrière l'habit du juge que revêt le Panel. Il n'y a là qu'apparences, pas de réelle différence de substance : le travail du Panel de la MINUK n'est pas différent dans sa nature de celui du Panel d'inspection de la Banque mondiale. C'est la matière du contentieux qui contribue également à produire cet effet : contrôler la MINUK

⁷⁴² Commission de contrôle des fichiers, *Article 2-Right to movement within a state, Trial in absentia*, décision n° 2019-10, § 25.

⁷⁴³ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, § 217.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, § 219.

s'apparente à contrôler un État dans l'exercice de ses pouvoirs de gouvernement, là où contrôler la Banque mondiale nécessite une expertise technique particulièrement pointue, du fait de leurs fonctions respectives. C'est uniquement le domaine d'expertise requis qui diffère, l'effet produit est le même. À cet égard, il faut distinguer entre l'effet factuel produit par le contrôle et l'effet juridique. En remplissant son rôle, l'organe de contrôle détermine si l'organisation a bien accompli sa fonction ou si son action ne s'est pas montrée à la hauteur de la tâche que lui ont confié les États membres. Mais il ne tire pas lui-même les conséquences de ses déterminations : l'effet produit reste donc factuel, au sens où l'organe de contrôle établit des faits. Ces faits produisent ensuite un effet juridique, que tire l'organe exécutif auquel les déterminations de l'organe de contrôle sont adressées et qui consiste en l'engagement ou non de la responsabilité interne de l'administration de l'organisation. Mais ces faits établis produisent également un second effet juridique, qui ne se déploie quant à lui pas sur le plan de la responsabilité de l'organisation directement, mais sur le principe dont elle découle, celui de son autonomie à l'égard des États membres.

448. La nécessité pour les organisations internationales de mettre en place un organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces découle sur le plan juridique – vis-à-vis notamment de leur immunité devant les juridictions nationales – de ce que leur responsabilité ne saurait se ramener à la responsabilité des États qui en sont membres sans nier leur autonomie. On peut poser le problème de la sorte : ou bien la responsabilité des organisations internationales est la leur et elle est une responsabilité institutionnelle, ou bien elle est subordonnée à la responsabilité qui échoit aux États qui l'ont fondée ? et elle n'est pas sienne mais est une responsabilité étatique. S'il est possible de concevoir une responsabilité subsidiaire des États pour le fait de leur organisation, celle-ci ne nous semble pouvoir exister qu'expressément prévue par le traité l'instituant⁷⁴⁵. En-dehors de cette hypothèse et à moins de pouvoir imputer le fait générateur de la responsabilité directement aux États, la structure du système institutionnel international nous semble clairement écarter que les États puissent être responsables pour l'action d'une organisation internationale. Pour autant, l'autonomie de la responsabilité institutionnelle dans l'ordre juridique international ne signifie pas que les États n'y aient aucune part, simplement que cette part ne leur échoit pas au titre de leur qualité de sujets de droit international, mais au titre de leur participation au fonctionnement des organes de l'organisation internationale qu'ils ont créé. Il faut en effet rappeler que la personnalité juridique internationale des organisations ne constitue qu'un voile qui recouvre et englobe les personnalités juridiques des États : si la volonté de l'organisation est autonome, elle n'en est pas moins composite, l'agrégat des volontés de ses États membres qui se forme par le jeu des règles de participation et de représentation de ceux-ci au sein de l'organisation. Aussi autonomes qu'elles soient sur le plan juridique, les organisations internationales sont tout autant juridiquement dépendantes vis-à-vis des États, non pour leur existence mais pour leur fonctionnement.

449. Le rapport que la responsabilité institutionnelle interne mise en œuvre par le biais des organes de contrôle entretient avec l'autonomie des organisations vient ainsi se placer derrière le voile de leur personnalité juridique distincte de celle de leurs États membres. Il entend

⁷⁴⁵ C'est la position qu'ont retenue les juridictions britanniques dans l'affaire du Conseil international de l'étain, voir Introduction générale.

répondre au problème de la limitation de l'autonomie des organisations internationales pour satisfaire à la dépendance dans laquelle elles se trouvent à l'égard des États : au sein de l'ordre juridique international, la responsabilité de l'organisation internationale demeure autonome, au sein de son ordre juridique interne en revanche, cette responsabilité perd son autonomie pour réaliser la dépendance à l'égard de ses États membres : en rapportant sa détermination à l'organe exécutif représentant la volonté agrégée des États membres, l'organe de contrôle vient réaliser l'autonomie de l'organisation internationale en la confrontant à la réalité de sa dépendance à la volonté des États membres mais sans remettre en cause son existence même.

2. *La dimension politique du contrôle de l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale par l'organe de contrôle*

450. Au-delà de leur dimension technique, le contrôle de l'action des organisations internationales revêt une dimension politique inévitable. Celle-ci est plus ou moins prononcée en fonction des organisations et en fonction de l'action spécifiquement mise en cause par les requérants. Dans le cas d'INTERPOL et du Comité des sanctions, la dimension politique est inhérente au contrôle, compte tenu de ce que ces organisations interviennent dans des domaines régaliens de l'intervention des États. Dans le cas du Comité des sanctions, cela se traduit par le caractère sensible des informations qui fondent la décision d'imposer une sanction à l'encontre d'un individu. Moins la question est technique, plus elle est sensible politiquement. On s'en rend compte avec la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, lorsque l'on compare différentes requêtes soulevant des réclamations de natures différentes. Par exemple, dans la décision 2017-09 relative à l'application du principe *non bis in idem*, la Chambre des requêtes décline sa compétence au motif que le principe est inapplicable à la poursuite par plusieurs États d'une même infraction dans leurs juridictions respectives – en l'absence d'un accord spécifique entre ces États⁷⁴⁶. La Commission résout la question qui lui est posée en se situant sur un terrain purement technique. Par comparaison, dans la décision 2017-12, la Chambre des requêtes est amenée à faire application du principe énoncé à l'article 3 de la Constitution d'INTERPOL qui interdit à l'organisation de s'engager dans des matières de nature politique⁷⁴⁷. Ce que signifie ce principe dans la configuration du cas d'espèce est en réalité que les États membres de l'Organisation doivent s'abstenir de recourir aux moyens qu'INTERPOL met à leur disposition au titre de la coopération policière internationale pour engager des poursuites alimentées par des motivations politiques. La Chambre des requêtes est ainsi amenée à se pencher sur l'intention derrière l'action mise en cause :

« *With respect to the assertion that the matter is of a political character, the Organization applies the predominance test, i.e., it evaluates all relevant information and pertinent elements, as provided for by the rules, to determine whether the offense is of predominantly political character* »⁷⁴⁸.

Dans la mesure où la décision publiée est anonymisée, les éléments factuels sur lesquels la Chambre s'est fondée ont été caviardés. Il est néanmoins possible de se rendre compte de la

⁷⁴⁶ Commission de contrôle des fichiers, *Non bis in idem*, décision n° 2017-09, §§ 29-31.

⁷⁴⁷ Commission de contrôle des fichiers, *Due process-Fair hearing, Political character*, décision n° 2017-12, § 26.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, § 27.

dimension politique de son examen vis-à-vis de l'intention de l'État membre qui a sollicité la coopération policière internationale. Elle examine tout d'abord la nature des charges portées à l'encontre de la personne en cause⁷⁴⁹. Elle scrute ensuite le moment où les poursuites ont été initiées, juste après le changement de gouvernement dans le pays en cause⁷⁵⁰. Elle relève enfin qu'aucun autre État ou organisation internationale n'a dénoncé les poursuites en question comme motivées politiquement⁷⁵¹. Sur cette base, elle détermine que les éléments politiques qui colorent les poursuites engagées ne sont pas prédominantes par rapport aux éléments relevant de façon ordinaire du droit pénal⁷⁵². Si la démarche de la Chambre des requêtes se veut objective, il n'en demeure pas moins qu'elle porte un regard sur des considérations politiques. Dans le cas d'INTERPOL ou du Comité des sanctions, cette dimension politique apparaît parfaitement maîtrisée, dans la mesure où elle est prise en compte de par la nature même de la fonction dont le bon accomplissement est évalué par l'organe de contrôle.

451. L'exemple du Panel d'inspection de la Banque mondiale illustre la situation susceptible de se produire lorsqu'un organe de contrôle se retrouve confronté à la dimension politique de son contrôle et que celle-ci lui fait obstacle, que ce soit en vertu de son statut ou bien parce qu'elle conduit l'État membre concerné par cette dimension politique à faire des interférences dans le déroulement du contrôle. On peut l'observer dans l'affaire *Chad : Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project*, où le Panel d'inspection a été amené à se pencher sur le respect des droits de l'Homme appréhendé dans le cadre de la bonne gouvernance. Pour l'administration de la Banque mondiale, ces aspects de la gestion du projet financé par l'organisation rentrent dans l'interdiction qui lui est faite de s'ingérer dans les affaires politiques des États :

« Pour ce qui est des droits de l'homme, la Direction dit, dans sa réponse au Panel, que “la Banque s'inquiète de la violation des droits de l'homme au Tchad comme ailleurs, mais tout en respectant les Statuts de la Banque qui requièrent que l'Institution se concentre sur les aspects économiques et non sur les facteurs politiques ou non économiques pour prendre ses décisions. Lors de l'évaluation des aspects économiques de n'importe quel projet, les problèmes relatifs aux droits de l'homme peuvent interférer sur le travail de la Banque s'ils risquent d'avoir une incidence économique directe prononcée sur le projet en question. Pour avoir soigneusement examiné tous les aspects de cette question, la conclusion de la Direction est que le Projet est en mesure de réaliser ses objectifs de développement”. En d'autres termes, selon la réponse de la Direction, si les problèmes relatifs aux droits de l'homme ont “des conséquences économiques directes importantes” sur un projet financé par la Banque, ils deviennent alors un sujet de préoccupation pour la Banque. Dans le cas inverse, non »⁷⁵³.

Pour le Panel en revanche, la question du respect des droits de l'Homme – et la dimension politique qu'elle recouvre au titre de la bonne gouvernance – ne peut pas être écartée aussi largement du champ de son contrôle dès lors que les problèmes soulevés par les requérants

⁷⁴⁹ *Ibid.*, § 30.

⁷⁵⁰ *Ibid.*, § 31.

⁷⁵¹ *Ibid.*, § 32.

⁷⁵² *Ibid.*, § 33.

⁷⁵³ Panel d'inspection, *Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project*, rapport d'enquête, 17 juillet 2002, affaire n° 22, req. n° 01/01, § 212.

« ont été tels qu'ils ont constitué une entrave à la mise en œuvre du Projet d'une manière compatible avec les politiques de la Banque »⁷⁵⁴. Il motive sa décision en faisant valoir face aux arguments de l'administration de la Banque que :

« Le Panel est sensible au fait que, dans le cadre du mandat et des opérations de la Banque, les concepts souvent flous de “gouvernance” et de “droits de l'homme” ont été précisés. Néanmoins, le Panel s'inscrit en faux sur la vision étroite de la Direction et attire l'attention, à ce propos, sur la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations Unies en décembre 1948, trois ans après l'entrée en vigueur des Statuts de la Banque cités plus haut. Lors du cinquantième anniversaire de cette Déclaration, la Banque a écrit : “La Banque mondiale estime que la création des conditions permettant la mise en place des droits de l'homme est un objectif central et irréductible de développement. En instituant la dignité de chaque être humain – en particulier des plus pauvres – comme fondement même de son approche du développement, la Banque aide les populations de tous les coins du monde à se construire des vies pleines de sens et d'espoir. Et si la Banque s'est toujours entourée des mesures propres à garantir le total respect des droits de l'homme dans le cadre des projets qu'elle finance, elle a été moins proactive s'agissant de situer son rôle dans la promotion des droits de l'homme dans les pays où elle opère” »⁷⁵⁵.

Ici, le Panel d'inspection appréhende directement la dimension politique de la fonction de la Banque mondiale et l'intègre dans le cadre de son évaluation de la performance de l'administration de l'organisation dans la poursuite de la réalisation de cette fonction. Cette dimension politique est inhérente lorsque la magnitude des projets de développement financés par la Banque fait qu'ils constituent pour l'État emprunteur un enjeu de politique intérieure fondamental. Non pas que cela conduise nécessairement à une relation compliquée entre le Panel et les autorités impliquées dans le projet qu'il contrôle. Dans l'affaire *Kenya : Electricity Expansion Project*, le Panel prend ainsi soin de noter que cette dimension est comprise des requérants : « *the [Project-Affected Peoples] consistently and genuinely expressed their understanding of the value of the Project “in the national interest of Kenya.” The investigation team heard no exception to these statements* »⁷⁵⁶. En revanche, la dimension politique des projets de développements devient un problème dès lors qu'elle fait l'objet de contestations.

452. À cet égard, il convient de distinguer selon ce qui fait l'objet de contestation. Il peut s'agir de la dimension politique de la mise en œuvre du projet, auquel cas la procédure d'inspection est susceptible d'apporter une résolution satisfaisante à ces contestations. En effet, les divers procédures et standards que la Banque applique aux projets qu'elle finance, et au respect desquels elle tient l'Emprunteur, encadrent la dimension politique des projets de développement voulus par les États souhaitant un financement. D'une part, ces règles prescrivent des limites à la manière dont ils doivent être réalisés – c'est-à-dire quels droits des individus affectés doivent être respectés impérativement – et, d'autre part, elles prescrivent la manière dont les différentes informations – à la fois les données factuelles du contexte dans lequel le projet de développement s'inscrit et les études d'impact permettant de mesurer les

⁷⁵⁴ Panel d'inspection, *Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project*, rapport d'enquête, 17 juillet 2002, affaire n° 22, req. n° 01/01, § 215.

⁷⁵⁵ *Ibid.*, § 214.

⁷⁵⁶ Panel d'inspection, *Electricity Expansion Project*, rapport d'enquête, 2 juillet 2015, affaire n° 97, req. n° 14/06, § 167

conséquences que le projet aura sur les environnements et les populations affectés – devant nécessairement guider son élaboration doivent être relevées et utilisées. En vérifiant le respect des standards et procédures de la Banque dans la mise en œuvre du projet faisant l’objet de la requête, le Panel d’inspection permet de vérifier que la dimension politique de ce projet s’inscrit dans le cadre des valeurs fondant la Banque mondiale, ce qui est à même de renforcer la légitimité politique du projet face aux contestations dont il fait l’objet – si ce n’est tout simplement à apaiser ces contestations. C’est ce genre de contestations que l’on observe le plus souvent dans les requêtes déposées devant le Panel d’inspection.

453. C’est celle que l’on observe avec l’affaire *Chad : Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project* déjà évoquée. Celle-ci montre bien l’imbrication de l’appréciation technique du respect du droit interne de la Banque mondiale avec sa dimension politique. Le Panel d’inspection reconnaît l’impossibilité de séparer la dimension purement technique du respect des standards et procédures de la Banque dans la mise en œuvre des projets qu’elle finance et les conditions politiques dans lesquelles cette mise en œuvre prend place. En l’espèce, il conclut que :

« À la lumière de ce qui précède, le Panel observe que la situation est loin d’être idéale. Elle soulève des questions sur le respect des politiques de la Banque, celles, notamment, ayant trait à la consultation ouverte et fondée sur une information appropriée, et elle justifie un suivi accru de la part de la Banque »⁷⁵⁷.

Mais le contestation politique que traduit la requête émanant des personnes privées affectées par le projet peut également porter, non plus sur la manière dont le projet est mené mais sur la dimension politique du projet et à travers elle sur le politique de l’Emprunteur en elle-même. Ce n’est alors plus la dimension politique du projet qui fait l’objet de contestation, mais la politique de l’État qui en est à l’origine.

454. L’exemple le plus fort de ce type de contestation dans la pratique du Panel d’inspection de la Banque mondiale est certainement l’affaire du *China : Western Poverty Reduction Project* en Chine, que nous avons déjà évoqué. La contestation internationale qui s’est élevée à l’encontre de ce projet avait en effet pour visée, au-delà des enjeux environnementaux et sociaux du financement octroyé par la Banque mondiale, la politique chinoise à l’égard du Tibet et plus largement sa politique en matière de respect des normes sociales et environnementales promues par les procédures et standards de la Banque⁷⁵⁸. Cette affaire montre de manière éclatante comment les aspects techniques et politiques de l’action d’une organisation comme la Banque mondiale sont indissociables. Il est ainsi rapporté qu’à l’occasion d’une rencontre entre le Vice-Président de la Banque Jean-Michel Severino et des ONG, celui-ci,

« *concluded the meeting by saying that his staff could not take “moral and political” concerns into consideration. The NGO delegation responded that its concerns were entirely within the scope of the Bank’s policies and that if the Bank staff had complied*

⁷⁵⁷ Panel d’inspection, *Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project*, rapport d’enquête, 17 juillet 2002, aff. n° 22, req. n° 01/01, § 217.

⁷⁵⁸ Sur le contexte de la requête déposée devant le Panel d’inspection à l’encontre de ce projet, voir D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western... » *op. cit.*, pp. 211-227.

with the policies they would have recognized the risks to the Tibetan and Longol cultures »⁷⁵⁹.

Cette position adoptée par la direction de la Banque consiste à se réfugier derrière les implications politiques inévitables des contestations dressées contre l'organisation afin d'esquiver le fait qu'elle n'a pas respecté les normes techniques encadrant son action. Dans une telle situation, ce ne sont en vérité pas les requérants et les ONG agissant en leur défense qui politisent la contestation de l'action de l'organisation, c'est la Banque elle-même : au prétexte de ne pas prendre position moralement ou politiquement, elle cède en réalité à la politique chinoise d'oppression des opposants à sa politique et de non-respect du droit qui s'applique à elle à travers l'accord de prêt. Il y a là un caractère d'hypocrisie de la part de la Banque au regard de sa neutralité politique. Alors même que, précisément, les défaillances du projet au regard des critères de performance techniques contenus dans le droit interne de la Banque aurait été la porte de sortie pour demeurer politiquement neutre et ne pas se retrouver au milieu d'un différend diplomatique⁷⁶⁰. Comme le relèvent à ce propos Dana Clark et Kay Treakle :

*« In an internal memo sent to Wolfensohn on June 10, senior management insisted that there were "no technical reason why this project should not go ahead". The wisdom behind this advice was questionable, because the technical issues provided exactly the exit strategy that Wolfensohn could have legitimately used to withdraw from the politically charged project »*⁷⁶¹.

C'est ce que le rapport d'inspection produit par le Panel est venu par la suite mettre en évidence, en documentant à la fois « le climat de peur » régnant au sein des populations affectées et la pratique de l'administration de la Banque selon laquelle « en Chine, les choses se font différemment »⁷⁶². C'est dans cette combinaison d'éléments, couplé au poids politique de la Chine au sein de l'organisation, qu'il faut chercher l'explication des défaillances graves et nombreuses de l'administration de la Banque dans la conduite du projet, en particulier son absence de supervision de l'Emprunteur et de son respect effectif des règles s'appliquant à travers l'accord de prêt⁷⁶³.

455. Il faut relever que, comparativement avec l'affaire du *China : Western Poverty Reduction Project*, les aspects politiques du projet *Chad : Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project* soumis à la procédure d'inspection n'avaient pas vicié sa mise en œuvre. La volonté politique de la Chine à l'égard du Tibet allait directement à l'encontre des valeurs inspirant le droit interne de la Banque. Il s'est ainsi trouvé que la requête déposée devant le Panel d'inspection a conduit à révéler le conflit de valeur entre la Banque et l'Emprunteur, ce qui a conduit à l'annulation du projet dans la mesure où cette divergence ne pouvait que conduire au non-respect des règles techniques encadrant le financement des projets de développement. Pour le projet au Tchad, c'étaient uniquement les conditions de la mise en œuvre du projet qui étaient en question dans la cadre de la dimension politique de la requête

⁷⁵⁹ *Ibid.*, pp. 222.

⁷⁶⁰ Il faut en effet relever que la Chine a réagi aux contestations élevées contre le financement de son projet par la Banque en politisant la question, voir *Ibid.*, pp. 223-224.

⁷⁶¹ *Ibid.*, p. 221.

⁷⁶² Voir Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China : Western Reduction Poverty Project*, rapport d'enquête, 28 avril 2000, aff. n° 16, req. n° 99/03, §§ 14-29 et 119-120.

⁷⁶³ D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western... » *op. cit.*, p. 229.

déposée devant le Panel d'inspection ; l'initiative du projet en lui-même n'était pas politiquement contestable.

456. On voit donc qu'il faut tracer une ligne entre la dimension politique du projet, qui ne saurait être ignorée par l'organisation internationale dans le cadre du contrôle exercé à l'initiative des personnes privées tierces – car leur activité n'est pas seulement technique, elle constitue également une politique –, et la dimension éventuellement politique de la requête, qui est pour sa part proscrite. On peut voir une bonne illustration de cette ligne de partage dans la pratique de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, lorsqu'elle est amenée à examiner le caractère politiquement motivé de l'émission par un État d'une notice rouge. Dans la décision 2019-09 publiée sur son site internet, la Commission ouvre sa motivation sur le rappel de ce que :

« With respect to the assertion that the matter is of a political character, in contravention of Article 3 of INTERPOL's Constitution, the Organization applies the predominance test, i.e., it evaluates all relevant information and pertinent elements, as provided by the rules, to determine whether the offense is of a predominantly political character »⁷⁶⁴.

Du fait de la nature particulière des activités d'INTERPOL, la dimension politique de l'action de l'organisation – ou plutôt son absence – est donc analysée comme un critère technique par l'organe de contrôle, qui fait très clairement la distinction avec le caractère éventuellement politique de la requête en elle-même. Au fil de l'analyse des différents éléments présentés à son examen, l'organe de contrôle relève ainsi, en réponse à l'argument de l'absence d'indépendance de l'autorité judiciaire dans le pays ayant émis la notice rouge qui le vise, que : *« it is not [the Commission's] role to assess a country's law enforcement or judicial system in general. It must make its determinations on the basis of specific information that sheds light on whether or not INTERPOL's legal framework has been complied with in a particular case »⁷⁶⁵.* Cet exemple montre une délimitation saine et conforme à l'obligation de neutralité politique des organisations internationales vis-à-vis de leurs États membres, contrairement à ce que l'on peut observer dans l'argumentaire déployé par l'administration de la Banque mondiale dans les affaires des projets au Tchad et – surtout – en Chine, qui tend à gommer la dimension politique de la défense du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale.

457. Les aspects politiques inhérents au contrôle de l'accomplissement de la fonction des organisations internationales par des organes indépendants et impartiaux contribuent à la bonne gouvernance des institutions en limitant l'espace d'autonomie dont jouit l'administration dans la définition de la signification du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. Elle conduit également à limiter la possibilité de manipulation de l'action de l'organisation par les États membres pour des fins qui ne relèvent pas de sa fonction.

⁷⁶⁴ Commission de contrôle des fichiers, *Accuracy-Quality, Political character, Private matter*, décision n° 2019-09, § 25.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, § 30.

B/ La formalisation de la responsabilité de l'administration de l'organisation internationale devant les États membres

458. Organes subordonnés à l'organe exécutif de l'organisation, les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces constituent un mécanisme pour les dirigeants de l'organisation représentant la volonté des États membres de vérifier que leur création fait bien ce pour quoi ils l'ont mise en place et l'ont doté des pouvoirs qu'elle manie et qui impactent matériellement les conditions d'existence des individus. Ils viennent ainsi matérialiser le rapport hiérarchique qui relie l'administration de l'organisation internationale, capable d'action autonome, à l'organe exécutif de l'organisation, représentant la volonté collective des États membres (1). Appréhendés sous cet angle, les organes de contrôle formalisent une responsabilité entre les organes de l'organisation, de nature politico-administrative, qui voit l'administration de l'organisation répondre de ses actes devant les États membres (2).

1. La matérialisation du rapport hiérarchique entre l'administration de l'organisation internationale et l'organe représentant les États membres

459. Excepté la Commission de contrôle de fichiers d'INTERPOL, dont la Chambre des requêtes se positionne comme un organe proprement juridictionnel au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation, les organes de contrôle des organisations internationales se positionnent au sein de la structure institutionnelle de l'organisation comme des organes mandatés par l'organe exécutif pour contrôler l'activité de ses subordonnés. Ils matérialisent ainsi un rapport inter-organes semblable à un rapport de hiérarchie. Selon les organisations, ce rapport prend des formes différentes : entre le Médiateur du Comité des sanctions, le Panel d'inspection de la Banque mondiale et le Panel des droits de l'Homme de la MINUK, on se retrouve face à trois articulations hiérarchiques différentes entre l'organe exécutif auquel les déterminations de l'organe de contrôle sont adressées et l'organe responsable de l'action de l'organisation qui est mise en cause par les personnes privées tierces. S'agissant du Bureau du Médiateur, le rapport hiérarchique est pratiquement horizontal : l'organe contrôle l'action de l'organe auquel il adresse ses déterminations, et il le fait sur ordre du Conseil de sécurité dont le Comité des sanctions lui-même est une émanation. Il n'y a donc pas réellement lieu de parler de hiérarchie, c'est plutôt d'un rapport purement fonctionnel dont il est question, dans la mesure où l'activité du Médiateur est un contrôle intra- plutôt qu'inter-organe.

460. C'est véritablement à travers le Panel d'inspection de la Banque mondiale et le Panel de la MINUK que l'on peut observer la matérialisation des rapports hiérarchiques internes de l'organisation internationale, suivant deux modèles différents. Le Panel d'inspection de la Banque mondiale matérialise un rapport hiérarchique dont il constitue une courroie de transmission. Venant se placer entre l'organe exécutif – le Conseil des Administrateurs – et l'organe exécutant l'action de l'organisation pour son compte – l'administration de la Banque –, le Panel d'inspection vient assister le premier dans son contrôle du second. Il aide ainsi l'organe exécutif à asseoir son autorité. Dans cette perspective, le Panel de la Banque mondiale se place aux côtés des Administrateurs face à l'administration de la Banque. Par comparaison,

le Panel de la MINUK met en cause le rapport hiérarchique sans s'y intégrer directement : par ses déterminations, il indique au Représentant Spécial du Secrétaire général que l'administration qu'il dirige n'a pas exécuté sa fonction conformément aux obligations qui lui incombent. Ce faisant, il met en cause autant le chef de la MINUK que les personnels qui mettent en œuvre les compétences de la Mission sur le terrain. En tant que tel, le Panel ne participe pas à la relation de commandement qui structure l'organisation internationale, se positionnant plutôt en-dehors de celle-ci.

461. Du Médiateur du Comité des sanctions à la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, en passant par le Panel de la MINUK et le Panel d'inspection de la Banque mondiale, on peut ainsi observer la gradation du positionnement de l'organe de contrôle vis-à-vis des rapports inter-organes : du plus horizontal, représentant un pur organe de contrôle administratif – le Bureau du Médiateur –, au plus vertical, représentant un organe proprement juridictionnel – la Chambre des requêtes –, avec entre les deux des positionnements intermédiaires, le Panel d'inspection, qui s'apparente plus à un organe administratif, et le Panel de la MINUK, qui entend se rapprocher du modèle juridictionnel. Ces différences peuvent s'expliquer par la nature différente des activités des organisations internationales et par voie de conséquence par la nature également différente du contrôle mené par l'organe et par la relation que celui-ci entretient avec l'organe exécutif de l'organisation. Plus le contrôle de l'action de l'organisation internationale est appréhendé par l'organe exécutif comme un acte politique, plus l'organe de contrôle lui-même s'administrativise. À l'inverse, plus le contrôle de l'action de l'organisation est appréhendé comme la manifestation du respect de la prééminence du droit, plus l'organe de contrôle se juridictionnalise. La nature de l'organe de contrôle lui-même influence cette perception, dans la mesure où son degré d'indépendance et d'autonomie institutionnelle lui permet d'orienter plus ou moins la nature de son contrôle. Mais ce sont surtout les raisons qui ont mené à la mise en place de l'organe de contrôle qui s'avèrent déterminantes pour expliquer comment il s'insère dans les relations inter-organes.

462. Dans le cas du Panel d'inspection, « *[t]he Board created the panel to respond to tensions in its relationship with management, after independent evidence of the bank's politically costly noncompliance with social and environmental policies became too overwhelming to ignore* »⁷⁶⁶. La manière dont l'organe de contrôle s'insère dans la relation entre le Conseil des Administrateurs et l'administration de la Banque correspond ainsi à cette volonté de l'organe exécutif de savoir ce que fait le personnel mettant en œuvre le financement des projets :

« *The panel provides the bank's board with the possibility of third-party verification of concerns expressed by people directly affected by bank operations. The process gives the board discretionary power over whether and how to use this information to redress wrongs or to hold management accountable for policy violations* »⁷⁶⁷.

Ce pouvoir discrétionnaire matérialise l'autorité hiérarchique exercée par l'organe exécutif. À travers l'organe de contrôle, c'est l'affirmation de la volonté des États membres sur la volonté

⁷⁶⁶ J. FOX, K. TREAKLE, « Concluding Propositions », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. 279-280.

⁷⁶⁷ J. FOX, K. TREAKLE, « Concluding Propositions », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 280.

autonome de l'administration de l'organisation que l'on observe. Les relations inter-organes qui sont rendues apparentes par le processus de contrôle mené par le Panel d'inspection permet de jeter une lumière sur la manière dont se forme la volonté propre attribuable à l'organisation internationale en tant que sujet de droit international autonome. En effet, cette volonté est collective : elle n'appartient pas à un seul organe, mais est constituée à partir de la mosaïque des volontés des différents organes, exprimant les différentes composantes de l'organisation, d'une part les États membres, d'autre part les personnels de l'organisation qui mettent en œuvre sa fonction en se forgeant leur propre conception de ce qu'elle devrait être.

2. La formalisation d'une responsabilité politico-administrative de l'administration de l'organisation internationale vis-à-vis des États membres

463. À la relation d'autorité exercée par l'organe exécutif auquel l'organe de contrôle adresse ses déterminations correspond une responsabilité de l'administration de l'organisation vis-à-vis des États membres, dont la volonté exprimée en instituant l'organisation internationale est représentée par la volonté de l'organe exécutif⁷⁶⁸. Au sein de l'espace institutionnel, on observe ainsi la formalisation d'une responsabilité du même type que celle qui relie un Gouvernement issu de la volonté du Peuple à l'administration étatique de carrière en charge de la mise en œuvre de la politique nationale. Dans ce schéma de responsabilité, l'organe exécutif de l'organisation correspond au Gouvernement, en tant qu'organe représentant le principal au sein de l'agent – les États membres prenant la place du Peuple – chargé d'orienter et de contrôler l'action des organes exprimant la volonté autonome de l'agent que constitue l'administration – de l'organisation ou de l'État. Il s'agit donc d'une responsabilité interne à l'agent, de nature politico-administrative, qui vient structurer les relations entre les différents organes qui le composent afin, à la fois, d'assurer le bon accomplissement de l'intention du principal lorsqu'il a mis en place son agent et d'assurer la fusion des différentes volontés qui s'expriment au sein de l'agent en une volonté unique, attribuable à l'agent dans son ensemble, qui soit ensemble la volonté du principal et la volonté de ceux chargés de la mettre en œuvre en son nom et pour son compte. C'est la réunion de ces deux volontés qui forme la volonté autonome de l'agent, qui doit tout à la fois respecter la volonté du principal et s'en émanciper, ce qui ne peut se faire que par l'internalisation de la volonté des États membres par le biais de leur représentation au sein d'un organe autonome qui forme l'une des parties constitutives de l'agent lui-même.

464. Dans ce schéma, les personnes privées requérantes prennent place au côté de l'organe exécutif, agissant comme le relais de la volonté du principal, en révélant l'insatisfaction que ce dernier est en droit d'avoir vis-à-vis de son agent dès lors que celui-ci exerce ses pouvoirs au détriment des individus qu'il a pour finalité ultime d'aider. Derrière le contrôle ouvert aux personnes privées tierces, c'est ainsi en réalité deux rapports de responsabilité qui s'expriment et qui se rejoignent à travers la structuration institutionnelle dans laquelle les organes de contrôle s'insèrent et opèrent leur contrôle. Comme l'a relevé Eduardo Abbott, premier secrétaire du Panel d'inspection de la Banque, celui-ci a introduit une « *“bottom-up”* »

⁷⁶⁸ La translation de la volonté des États membres à la volonté de l'organe opère à travers les règles de composition de l'organe exécutif.

accountability [...] “in which the people who are affected are coming up to the financial institutions to complain and make them accountable for what they are doing” », tout autant qu’une responsabilité opérant en sens inverse : « *[b]ut, also, this was helping the other side of accountability, from the top down, by making the executive directors and senior management aware of what was actually going on in the field, getting unfiltered truth from the Panel* »⁷⁶⁹. Vus sous cet angle, les organes de contrôle constituent l’équivalent au sein des organisations internationales de ce que peuvent être pour les structure étatiques les systèmes de contre-pouvoirs qui visent à garantir que les administrations nationales agissent bien conformément à ce qui a été décidé par les représentants légitimement désignés pour exercer le pouvoir. Comme l’explique Laura Tuck, Vice Présidente au développement durable de la Banque mondiale, à propos du Panel d’inspection : « *[p]eople don’t like to be second-guessed, but I think [...] they appreciate and understand that we need a system of checks and balances to be sure that we’re doing our work and that we do it right* »⁷⁷⁰.

465. À cette lumière, la difficulté qu’il peut y avoir à saisir le sens de ce que l’on désigne par le vocable d’ « *accountability* des organisations internationales » ne nous semble pas venir de ce que les modalités de sa mise en œuvre seraient insuffisantes, en ce que ces insuffisances ne sont pas la cause mais la conséquence de ce que le contrôle des organisations internationales ouvert aux personnes privées se situe au milieu d’un gué sans savoir sur quelle berge il s’agit de traverser : est-ce une responsabilité des organisations pour les dommages infligés aux personnes privées tierces dans l’accomplissement de leur fonction, ou bien est-ce une responsabilité des organisations vis-à-vis des États membres pour non réalisation effective des finalités qu’ils leur ont confiées ? Ajoutons que nous ne pensons pas qu’il suffise de choisir un camp, dans la mesure où le problème nous paraît plutôt venir de ce qu’il s’agit essentiellement du même camp. Le problème vient plutôt de la manière dont on conçoit la gouvernance des organisations internationales. C’est sur ce terrain-là que les oppositions entre deux conceptions différentes de la place des personnes privées tierces au sein de l’ordre juridique interne des organisations se cristallisent. La responsabilité des organisations internationales qui découle de ce qu’elles auraient échoué à accomplir de façon effective leur fonction – et il faut ici la distinguer très clairement de la responsabilité très banale qui découle du simple fait d’avoir causé un dommage à une personne privée tierces en accomplissant sa fonction, comme par exemple des chars d’une force de casque bleu qui écraserait un champ en se portant à la rencontre d’un ennemi – n’est en effet pas une responsabilité comme l’entend la Commission du droit international dans son projet de codification modelé sur la responsabilité internationale des États. Il s’agit d’une autre forme de responsabilité, qui ne repose pas sur une violation claire et définitive d’une obligation internationale.

⁷⁶⁹ Panel d’inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, pp. 86-87.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, p. 87.

Conclusion du Chapitre 4

466. Par un mouvement de balancier propre au droit des organisations internationales, les organes de contrôle constituent également un renforcement du contrôle des États membres sur les organisations à travers la saisine opérée par les individus. Ce mouvement vient rattacher l'ouverture du contrôle aux personnes privées tierces à la dynamique principal – agent. Elle apparaît dans les limites à la juridictionnalisation des organes de contrôle. Tout d'abord, par les limites placées à l'autonomie institutionnelle des organes de contrôle ouverts aux individus, avec une subordination à l'organe exécutif de l'organisation et une limitation de l'autonomie du pouvoir de l'organe de contrôle d'interpréter le droit de l'organisation. Ensuite, par les limites placées à l'autorité des organes de contrôle, avec une absence d'exercice d'*imperium* sur l'administration de l'organisation internationale et une compétence de l'organe exécutif à l'égard de la mise en œuvre de ses déterminations.

467. Cela révèle la permanence du cadre fonctionnaliste dans l'ouverture du contrôle des organisations aux personnes privées tierces. Celles-ci s'intègrent dans la logique fonctionnaliste, par l'incorporation de l'intérêt des individus requérants à l'intérêt poursuivi par l'organisation internationale et l'assimilation du droit de saisine de l'organe de contrôle à un rôle de principal subsidiaire. L'ouverture du contrôle aux personnes privées tierces vient ainsi renouveler la dynamique fonctionnaliste États membres – organisation internationale. L'activité des organes de contrôle constitue en effet une source d'information indépendante pour les États membres sur l'action de l'administration de l'organisation. Les déterminations que l'organe de contrôle viennent renforcer l'autorité de l'organe exécutif représentant le principal de l'organisation : ses États membres.

468. Dans cette perspective, le contrôle activé par les personnes privées tierces révèle sa dimension politico-administrative. Elle apparaît dans les attributions non juridictionnelles conférées aux organes de contrôle ouverts aux individus. Tout d'abord, dans leur rôle d'apprentissage institutionnel au bénéfice de l'accomplissement de la fonction de l'organisation, avec un effort de systématisation des réponses à apporter aux problèmes soulevés par les individus requérants. Mais le degré d'internalisation des recommandations des organes de contrôle par les organisations internationales apparaît toutefois difficile à évaluer. Ensuite, elle apparaît dans leur rôle de résolution négociée des problèmes soulevés par les requérants, dans le cadre d'une conception alternative des organes de contrôle comme d'un mode de règlement amiable des différends. Cela comporte cependant un risque de dénaturation des attributions quasi-juridictionnelles conférées aux organes de contrôle.

469. Ultiment, la finalité de l'activité des organes de contrôle ouverts aux tiers apparaît résider dans la limitation de l'autonomie de l'administration de l'organisation internationale. Les organes de contrôle contribuent à la bonne gouvernance des organisations, avec l'évaluation de l'action de leurs administrations. Cela révèle la dimension politique du contrôle de l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale par l'organe de contrôle. Les organes de contrôle viennent ainsi formaliser la responsabilité de l'administration de l'organe internationale devant les États membres, en matérialisant le rapport hiérarchique entre l'administration et l'organe représentant les États membres qui formalise une responsabilité de nature politico-administrative.

Conclusion du Titre II

470. La complexification de l'espace institutionnel international résulte de l'insertion de la voix des personnes privées tierces, à travers leur saisine des organes de contrôle, dans un espace communicationnel précédemment partagé exclusivement entre les États membres et leur organisation internationale – dont il faut souligner qu'elle n'est pas monolithique. Cette insertion est permise grâce aux qualités d'indépendance et d'impartialité dont sont dotés les organes de contrôle, qui les place à égale distance des différentes parties simplifiées dans la multiplicité des rapports de responsabilité qui se nouent devant eux. Ainsi, s'ils sont l'organisation internationale sur le plan organique, ils ne le sont en un sens pas sur le plan communicationnel. Pour autant, la dynamique nouvelle introduite par les organes de contrôle ne constitue pas une transformation radicale de la structure de l'espace institutionnel international. Bien plutôt, les organes de contrôle prolongent le conflit inhérent aux organisations internationales, prises dans une dialectique entre autonomie et dépendance. Pour une part, ils représentent une affirmation de l'autonomie de l'organisation, par leur caractère d'organe tiers indépendant et impartial. Mais pour une part, ils se révèlent comme un outil des États membres pour renforcer l'effectivité de leur contrôle sur leur agent.

471. On voit ici apparaître la dimension ontologique de la responsabilité, qui est au cœur du concept d'*accountability* et est historiquement à son origine. Par le fait de s'affirmer responsables, les organisations internationales s'affirment elles-mêmes face à leurs États membres. Elles affirment également l'existence des personnes privées concernées par l'accomplissement de leur fonction au sein de l'espace institutionnel. Mais cette seconde affirmation demeure instrumentale, tout autant pour l'organisation internationale que pour leurs États membres. Pour les premières, les personnes privées tierces constituent un vecteur d'autonomie. Tandis que pour les seconds, elles constituent un vecteur de renforcement de leur contrôle sur leur création. L'*accountability* des organisations envers les personnes privées tierces ne vient ainsi que s'inscrire dans leur *accountability* envers leurs États membres, ce qui conduit à devoir s'interroger sur la réalité d'une pluralité d'*accountability* au sein de l'espace institutionnel international. C'est sous cet angle que le questionnement au cœur de cette recherche se prolonge dans l'étude du régime de la responsabilité interne des organisations internationales mis en œuvre à travers leurs organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

472. La relation de responsabilité que font naître les organes de contrôle ne se déploie pas simplement entre l'organisation internationale et les personnes privées – individus ou groupes d'individus – amenées à saisir l'organe de contrôle. En réalité, c'est une relation triangulaire qui se noue à travers ces organes de contrôle, impliquant les personnes privées requérantes en tant que sujets des ordres juridiques internes des organisations, l'organisation internationale en tant que sujet de droit autonome et les États membres de l'organisation. Cette relation triangulaire peut même se révéler quadrangulaire, lorsque le contrôle de l'organisation internationale a des implications pour un État en sa qualité d'État de nationalité ou de juridiction de la personne privée qui saisit l'organe de contrôle. Dans le cadre de cette relation triangulaire, chaque partie impliquée poursuit une finalité différente à travers la recherche de la responsabilité de l'organisation. Pour les individus requérants, il s'agit d'obtenir réparation ou rectification de l'action de l'organisation internationale qu'ils contestent et qui leur cause un préjudice. Pour les États membres, il s'agit de s'assurer que l'organisation internationale fait bien ce pour quoi ils l'ont créé, c'est-à-dire que son action ne trahit pas sa fonction.

473. Le phénomène de l'*accountability* des organisations internationales envers les personnes privées tierces recouvre donc une pluralité de rapports de responsabilité : l'un envers les personnes privées et l'autre envers les États membres, le premier se révélant placé au service du second au sein du système institutionnel. En effet, les organes de contrôle ouverts aux individus tiers demeurent largement des organes subordonnés à l'organe exécutif de l'organisation internationale représentant la volonté conjointe de ses États membres. Il s'ensuit une ambiguïté quant à ce que sont les organes de contrôle et le rôle qui est le leur, dépendant de qui – États membres ou individus – formule des attentes à leur égard. Au milieu de cette dialectique, l'indépendance et l'impartialité des organes de contrôle ouvre un espace d'autonomie pour les organisations internationales. C'est la troisième pointe du triangle. Car en effet, en étant placé à égale distance de toutes les parties impliquées dans les différends portés devant eux, les organes de contrôle constituent l'expression d'une quatrième voix, qui n'est pas celle des requérants, pas celle des États membres et pas celle de l'administration de l'organisation dont l'action est contrôlée. Cette voix porte en elle l'expression de l'affirmation par l'organisation internationale de son autonomie, c'est-à-dire de se posséder elle-même par le fait d'être responsable pour et par elle-même.

DEUXIEME PARTIE – LE REGIME DE LA RESPONSABILITE INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

474. L'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces fait émerger un régime de la responsabilité interne des organisations internationales, dont on a vu dans la Première Partie de cette recherche qu'il adresse des rapports de responsabilité multiples : de l'organisation envers les individus requérants et de l'organisation envers ses États membres. L'interrogation soulevée à cet égard est celle de savoir dans quelle mesure un même régime de responsabilité peut-il parvenir à rassembler ces différents rapports. En effet, la recherche de la mise en cause de la responsabilité de l'organisation internationale par les individus requérants et sa mise en cause par les États membres ne répond pas aux mêmes structures relationnelles. Que ce soit dans l'ordre juridique international ou dans l'ordre juridique interne de l'organisation, ces deux catégories de sujets de droit ne possèdent pas les mêmes compétences et pouvoirs juridiques. Plus encore, les obligations dont il s'agit d'assurer le respect ne sauraient être dues dans les mêmes formes, les intérêts des individus ne pouvant être appréhendés dans la même perspective que ceux des États, quand bien même il est possible qu'ils se recoupent. Derrière tout cela, c'est la question de la nature du régime de la responsabilité interne des organisations internationales et sa finalité qui se profile.

475. Pour l'aborder, il s'agit de s'intéresser au contenu du contrôle exercé à l'initiative des personnes privées tierces. Tout d'abord, en examinant la manière dont s'articule l'engagement de la responsabilité interne des organisations internationales à travers les organes de contrôle (*Titre III*). Ensuite, en se penchant sur les conséquences de cet engagement, avec les formes de réparation mises en œuvre dans le cadre de cette responsabilité interne (*Titre IV*).

TITRE III – L’ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

476. Notre analyse de l’engagement de la responsabilité interne des organisations internationales s’appuiera sur la distinction parfaitement classique, opérée par la Commission du droit international dans ses divers articles et projets d’articles sur la responsabilité, entre les obligations primaires et les obligations secondaires. Si cela peut éventuellement sembler surprenant, le détour à ce stade de l’étude par la question des obligations primaires des organisations internationales dont la violation entraînerait l’engagement de leur responsabilité apparaît essentiel à un double titre. D’une part, parce qu’il existe un flou normatif entourant l’encadrement de l’accomplissement de la fonction des organisations internationales. Dès lors, cette analyse, en vérifiant l’existence et la nature normative des obligations primaires invoquées devant les organes de contrôle, est nécessaire pour confirmer l’existence d’une responsabilité juridique et sa nature. D’autre part, parce que les rapports de responsabilité formalisés par les organes de contrôle impliquent plusieurs parties, ce qui fait qu’il importe de savoir envers qui les obligations primaires fondant l’engagement de la responsabilité des organisations sont dues. Il est ainsi crucial de voir la manière dont sont conceptualisées les obligations primaires dont le respect est contrôlé à l’initiative des personnes privées tierces, pour appréhender la nature de la responsabilité qui se trouve ainsi mise en œuvre (*Chapitre 5*). Ces mêmes interrogations se retrouvent au stade des règles secondaires de mise en œuvre de la responsabilité des organisations devant les organes de contrôle, dans la mesure où leur conceptualisation permet également de dégager vers quelle pointe du triangle relationnel cette responsabilité est tournée (*Chapitre 6*).

Chapitre 5 – Les normes primaires encadrant l’accomplissement de la fonction des organisations internationales

477. L’identification des obligations qui pèsent sur les organisations en droit international pose problème. Parmi les critiques visant les comportements des organisations internationales préjudiciables aux individus et communautés humaines figure l’absence de règles de droit clairement identifiées susceptibles d’avoir été violées⁷⁷¹. Dans le cas de l’Organisation des Nations Unies par exemple, la recherche apparaît vaine, qu’il s’agisse d’appréhender le déclenchement de l’épidémie de Choléra en Haïti ou l’échec à prévenir la survenance de génocides au Rwanda et au Kosovo. Quand bien même l’interdiction du crime de génocide est une norme impérative et la Convention qui la proclame a été conclue sous les auspices des Nations Unies, aucune obligation d’intervenir ne pèse sur l’Organisation. Comme l’observe Jan Klabbers :

« [D]iscussions tend quickly to settle on the generally perceived desirability of organization acts and omissions. When the World Bank is castigated for not taking economic, social, and cultural rights into account, it is seen to be doing something morally wrong – legal language is then invoked to rhetorically bolster that claim. Legal argument is not to be taken as such, but as part of a broader discours in which moral, social, political and legal arguments all play a role. [...] The existence of legal obligation takes the backseat here and is replaced by a sense of moral outrage »⁷⁷².

Cette impossibilité de définir en des termes juridiques les comportements néfastes des organisations internationales reflète bien l’idéalisme originel qui a inspiré la création du système institutionnel international. Celui-ci infuse encore largement le discours des organisations sur leur responsabilité, comme le montre par exemple la déclaration du Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-Moon en 2016, dans laquelle il reconnaît le rôle joué par les Casques bleus dans le déclenchement de l’épidémie en Haïti, mais n’en a déduit aucune responsabilité juridique en se cantonnant uniquement à une responsabilité morale de l’Organisation :

« On behalf of the United Nations, I want to say very clearly: we apologize to the Haitian people. We simply did not do enough with regard to the cholera outbreak and its spread in Haiti. We are profoundly sorry for our role. This has cast a shadow upon the relationship between the United Nations and the people of Haiti. It is a blemish on the reputation of UN peacekeeping and the Organization world-wide. For the sake of the Haitian people, but also for the sake of the United Nations itself, we have a moral responsibility to act »⁷⁷³.

La perspective dans laquelle est appréhendée la mise en cause de la responsabilité des Nations Unies, centrée sur sa réputation, révèle qu’il s’agit avant tout pour le Secrétaire général de rétablir la confiance en l’Organisation et en sa capacité à accomplir sa fonction au bénéfice du

⁷⁷¹ Voir Chapitre 1.

⁷⁷² J. KLABBERS, « Sources of International Organizations’ Law: Reflections on Accountability », in S. BESSON, J. D’ASPREMONT (eds.), *Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 1004-1005 (en français dans le texte).

⁷⁷³ Secrétaire général des Nations Unies, « Secretary-General Apologizes for United Nations Role in Haiti Cholera Epidemic, Urges International Funding of New Response to Disease », 1^{er} décembre 2016, SG/SM/18323-GA/11862

peuple haïtien. Aussi sincère et méritoire qu'elle puisse être, cette approche ne répond toutefois pas au problème de fond à l'origine du déclenchement et de la gestion de l'épidémie, qui est celui de l'encadrement du comportement de l'organisation internationale par des règles juridiques protégeant les populations et les individus.

478. C'est à cet égard que la mise en place des organes de contrôle est susceptible de constituer un apport. Indépendamment de la question de leur efficacité sur le plan de la réparation, ces organes viennent préciser les règles encadrant l'action des organisations internationales à l'égard des sujets de droit qui ne sont pas parties à leur acte constitutif tout en étant directement concernés par l'accomplissement de leur fonction. On s'interrogera donc sur les sources des obligations invocables devant les organes de contrôle (*Section 1*), avant de se pencher sur le contenu des différents régimes d'obligations qu'ils font peser sur les organisations internationales (*Section 2*).

Section 1 – Les sources des obligations primaires des organisations internationales invocables devant les organes de contrôle

479. L'analyse des sources des obligations primaires pesant sur les organisations internationales invocables révèle l'ambiguïté institutionnelle des organes de contrôle. Leur pratique ne permet en effet pas d'apporter une réelle clarification quant à la soumission des organisations aux règles conventionnelles ou coutumières protégeant les individus en droit international général (*I*). C'est donc plutôt dans la catégorie des principes généraux du droit que les obligations primaires invocables devant les organes de contrôle sont susceptibles de trouver leur source (*II*).

I – L'absence de clarification de la soumission des organisations internationales au droit conventionnel et coutumier de protection des individus

480. Bien que la pratique des organes de contrôle prenne largement appui sur le droit conventionnel et coutumier de protection des droits des individus, il apparaît difficile de considérer qu'elle traduise une volonté des organisations internationales de se soumettre à ces normes (*A*). Plus qu'une limite des organes de contrôle, cette difficulté révèle l'inapplicabilité de la conception volontariste classique aux obligations des organisations internationales à l'égard des personnes privées tierces (*B*).

A/ Le difficile rattachement des obligations mises en œuvre par les organes de contrôle aux sources principales du droit international

481. Bien que les mandats donnés par les organisations internationales aux organes de contrôle puissent les amener à s'assurer du respect de traités de protection des droits des individus, leur pratique ne saurait pour autant s'analyser comme manifestant une volonté des organisations de se soumettre par transposition ou substitution au respect des obligations

conventionnelles applicables aux États vis-à-vis des individus (1). Il en va de même si l'on place la réflexion sur le terrain de la coutume internationale, la pratique des organes de contrôle ne laissant aucune certitude quant à la manifestation d'une *opinio juris* de la part des organisations (2).

1. L'impossibilité de rattacher l'application des instruments conventionnels de protection des droits de l'Homme aux obligations des États membres

482. De manière générale, les organisations internationales se révèlent liées par un nombre extrêmement restreint de traités internationaux, quand bien même elles sont directement concernées par leurs dispositions ou qu'elles occupent une place centrale dans leurs régimes d'application. Pour ne prendre qu'un seul exemple, pertinent au regard de notre étude, l'Organisation des Nations Unies n'est partie à aucun des deux Pactes internationaux de protection des droits humains, lesquels ne sont au reste pas ouverts à d'autres sujets de droit que les États. Comme le résume Jan Klabbers :

« Conventions are often not open to international organizations and often enough, organizations are supposed to assist, not comply. [...] In fact, international organizations are not even parties to instruments relating to their own legal status, such as conventions on their privileges and immunities, and while they are allowed to join the 1986 Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, their accessions do not count for purposes of that Convention's entry into force. To summarize, organizations may well be bound by treaties they are parties to, but such treaties are few and far between »⁷⁷⁴.

Cette situation a donné lieu à une pratique des organisations consistant à intégrer le respect du contenu de traités internationaux dans leurs droits internes, à travers l'adoption d'un acte de droit institutionnel y renvoyant. C'est de la sorte que le Secrétaire général des Nations Unies a entendu intégrer le respect des principes et de l'esprit des conventions de Genève par les opérations de maintien de la paix de l'Organisation dans son ordre juridique interne⁷⁷⁵. Sur le plan du droit conventionnel, cette pratique se présente toutefois comme un trompe-l'œil, dans la mesure où elle ne revient pas à réellement obliger l'organisation au respect des traités ainsi transposés. De fait, cette transposition ne constitue pas un engagement unilatéral de la part des Nations Unies créant des obligations externes pour l'Organisation en vertu du droit international, le Secrétaire général de l'Organisation n'ayant pas la compétence pour contracter de telles obligations externes.

483. C'est un schéma similaire qui apparaît avoir été suivi par la MINUK dans le cadre de sa procédure de contrôle, soulevant les mêmes problèmes quant au caractère obligatoire des droits dont l'Organisation proclame contrôler son respect par elle-même. La compétence du Panel de la MINUK repose sur le renvoi opéré à un ensemble de conventions internationales de protection des droits des individus – dans l'ordre : la Convention européenne des droits de

⁷⁷⁴ J. KLABBERS, « Sources of International Organizations' Law : Reflections on Accountability », in S. BESSON, J. D'ASPREMONT (eds.), *Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 995.

⁷⁷⁵ H.G. SCHERMERS, N. BLOKKER, *International Institutional Law : Unity within Diversity*, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 6^{ème} éd., 2018, p. 1044, § 1577.

l'Homme et ses divers protocoles, le Pacte international pour les droits civils et politiques, le Pacte international pour les droits économiques, sociaux et culturels, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes, la Convention contre la torture et les autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, et enfin la Convention sur les droits de l'enfant⁷⁷⁶. Le Règlement constitue un acte institutionnel dérivé, fondé sur la compétence donnée au RSSG dans la résolution 1244, et dont la nature est d'être une directive administrative interne à l'organisation. À peine un mois avant l'adoption du Statut du Panel, la MINUK soumettait au Comité des droits de l'homme un rapport sur la situation des droits humains au Kosovo, dans lequel elle soulignait, s'agissant du fait que le respect de dispositions de traités de protection des droits humains fasse partie du droit applicable sur le territoire administré par l'Organisation, que :

« *[This] does not imply that these treaties and conventions are in any way binding on UNMIK. It must be remembered throughout that the situation of Kosovo under interim administration by UNMIK is sui generis. Accordingly, it has been the consistent position of UNMIK that treaties and agreements, to which the State Union of Serbia and Montenegro is a party, are not automatically binding on UNMIK. In each case, a specific determination as to the applicability of the principles and provisions must be made* »⁷⁷⁷.

Au regard de cette position, l'adoption du statut du Panel de la MINUK ne saurait se comprendre comme la mise en œuvre d'obligations internationales externes à l'organisation, mais simplement comme une directive administrative interne. Sur le plan de l'obligation, elle s'apparente ainsi à l'instruction donnée par le Secrétaire général concernant le respect des règles du droit international humanitaire.

484. Il pourrait être allégué que l'application par les organes de contrôle de conventions internationales de protection des droits de l'Homme serait la preuve que celles-ci s'appliqueraient aux organisations internationales dans la mesure où elles lieraient leurs États membres. Il séduit en ce qu'il recoupe le fait que le contenu des obligations invocables devant les organes de contrôle est dérivé du droit applicable aux États dans l'exercice de compétences de même nature. Cette théorie de la substitution – qui n'est qu'une déclinaison du principe de la succession d'États à un traité – ne correspond toutefois pas à la réalité des organes de contrôle⁷⁷⁸. Tout d'abord, parce qu'elle ne peut éventuellement s'envisager que s'agissant du Panel de la MINUK. Pour ce qui est des autres organes, les obligations mises en œuvre dans le cadre de la procédure de contrôle ne dérivent pas en ligne droite des traités liant les États. Les régimes d'obligations mis en œuvre par le Médiateur du Comité des sanctions ou la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL sont le produit de l'activité normative interne de chaque organisation, constitués à partir d'une synthèse de la pratique des États dans leurs ordres juridiques internes. Dans le cas de la Banque mondiale, c'est même le droit de l'organisation qui constitue le droit conventionnel ayant inspiré la pratique des États. Quel que

⁷⁷⁶ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 1, § 2.

⁷⁷⁷ Comité des droits de l'homme, *Report Submitted by the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo to the Human Rights Committee on the Human Rights Situation in Kosovo Since June 1999*, soumis au Comité le 7 février 2006, publié le 13 mars 2006, CCPR/C/UNK/1, p. 28, §§ 123-124.

⁷⁷⁸ Sur la théorie de la substitution, voir H.G. SCHERMERS, N. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 6^{ème} éd., 2018, p. 1037, § 1574.

soit le sens dans lequel elle s'opère, cette continuité normative entre les obligations des États et celles des organisations internationales procède d'une appropriation plus que d'une substitution. Les explications fournies par le Médiateur du Comité des sanctions sur le contenu du standard appliqué montrent bien la discrétion exercée dans le choix de ne pas retenir telle ou telle obligation mise en œuvre dans les droits pénaux des États, selon la conception qu'il se fait de la fonction de l'organisation. Malgré le parallèle entre les fonctions des organisations et les activités de même nature exercées par les États, une transposition pure et simple n'apparaît pas compatible avec la conception que se font les organisations de leur autonomie. De fait, celles-ci n'ont manifestement jamais accepté de se substituer à leurs États membres dans leurs obligations conventionnelles en-dehors de quelques cas très particuliers⁷⁷⁹.

485. Par ailleurs, la théorie de la substitution rencontre un obstacle fondamental qui contraint à l'écarter : l'absence de recoupement entre les États parties à ces conventions et les États membres de l'organisation. Les Nations Unies, INTERPOL et la Banque mondiale sont des organisations universelles. À ce titre, elles ne sauraient s'être substituées à leurs États membres dans le cadre de conventions régionales uniquement conclues par certains d'entre eux – comme la Conv. EDH, qui ressort comme le droit de référence appliqué par le Panel de la MINUK –, car cela reviendrait à lier indirectement ceux de ses membres qui ne sont pas parties à ces obligations. On pourrait toujours arguer que ceux-ci ne seraient pas liés par ces obligations, car seule l'organisation le serait, et que donc le principe de l'effet relatif des traités serait sauf. Mais on introduirait alors une contradiction avec le principe à la base du raisonnement selon lequel l'organisation se substitue à ses membres, puisqu'elle ne peut se substituer à des États qui ne sont pas parties à un traité. Elle peut se lier elle et éventuellement les lier ainsi eux indirectement, mais ce n'est pas là une substitution.

486. Une façon de sauver la théorie de la substitution serait d'envisager la mesure dans laquelle les obligations conventionnelles des États lieraient indirectement les organisations internationales, à travers une assimilation de ces obligations dans leurs droits internes respectifs, permettant ainsi de surmonter les obstacles formels soulevés précédemment. Le problème, toutefois, est que cela nous semble revenir à accepter une plasticité du lien conventionnel qui permettrait de justifier l'application de pratiquement n'importe quelle convention internationale à laquelle les États membres seraient parties, et donc de n'en justifier aucune de façon certaine. Du reste, le démontrer supposerait que le droit interne de l'organisation prévoit un mécanisme contraignant d'application des obligations issues du traité, ce que les organes de contrôle ne sont pas, comme va le montrer la question de savoir si leur pratique est susceptible de constituer la preuve de l'acceptation d'une norme coutumière.

487. Les difficultés de rattachement se poursuivent dans l'incertitude de la manifestation de la volonté de l'organisation de reconnaître une obligation juridique à travers la procédure de contrôle.

⁷⁷⁹ Pour l'essentiel, elles ne l'ont accepté que lorsque cela était expressément prévu par les traités dans le cadre d'une organisation d'intégration reprenant directement les compétences externes de leurs États membres, par exemple l'Union européenne au sein de l'OMC.

2. L'incertitude de la manifestation d'une *opinio juris* par l'organisation internationale à travers la procédure de contrôle

488. Par comparaison avec les traités, la coutume internationale apparaît comme une source d'obligations mieux à même de lier les organisations au respect d'un socle fondamental de droits des personnes privées tierces. En effet, si l'application du droit conventionnel liant les États membres fait face à des obstacles formels dirimants, la transposition aux organisations de des obligations coutumières des États n'est pas confrontée à la même impossibilité logique que pour le traité, la coutume étant un instrument juridique plus malléable. À l'examen, les bases du principe de l'application de la coutume aux organisations se révèlent cependant très peu assurées. S'il ne fait aujourd'hui aucun doute que les organisations internationales contribuent à la formation du droit international coutumier s'appliquant aux États, la formation de la coutume internationale qui s'applique aux organisations elles-mêmes demeure un processus méconnu et très incertain. Dans ses travaux sur la formation du droit international coutumier, la Commission du droit international en a certes admis le principe⁷⁸⁰. Elle n'a cependant pas développé les formes que sont susceptibles de prendre le processus de formation de la coutume liant les organisations dans l'ordre juridique international. Dans son commentaire adjoint au projet de conclusion sur la détermination du droit international coutumier, elle s'est bornée à indiquer que les conclusions relatives aux formes de pratique et aux formes de preuves de l'acceptation comme étant le droit (*l'opinio juris*) concernant les États s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux organisations internationales⁷⁸¹. À cet égard, il ne fait aucun doute que la pratique des organes jouant un rôle dans la procédure de contrôle constitue une forme de pratique hautement pertinente pour la détermination de l'existence d'une coutume internationale liant l'organisation, quelle que soit la nature de l'organe de contrôle et des autres organes de l'organisation qui interviennent dans la procédure⁷⁸². C'est concernant la détermination de l'*opinio juris* que des questions se posent, qui apparaissent n'avoir jamais été posées suffisamment sérieusement, comme le relève Niels Blokker dans son appréciation du résultat auquel ont abouti les travaux de la Commission⁷⁸³.

⁷⁸⁰ Commission du droit international, « Chapitre V – Détermination du droit international coutumier », in *Rapport de la Commission du droit international – Soixante-dixième session (30 avril-1^{er} juin et 2 juillet-10 août 2018)*, A/73/10, p. 138 : « La pratique des organisations internationales dans les relations internationales (lorsqu'elle s'accompagne de l'*opinio juris*) peut être considérée comme donnant lieu à des règles du droit international coutumier ou attestant de leur existence ; ce principe ne s'applique toutefois qu'aux règles a) dont l'objet relève du mandat des organisations, et/ou b) qui concernent expressément les organisations (telles que les règles relatives à leur responsabilité internationale ou aux traités auxquels elles peuvent être parties) ».

⁷⁸¹ Voir Commission du droit international, « Chapitre V – Détermination du droit international coutumier », in *Rapport de la Commission du droit international – Soixante-dixième session (30 avril-1^{er} juin et 2 juillet-10 août 2018)*, A/73/10, p. 138 (à propos de la Conclusion 4, § 2), p. 142 (à propos de la Conclusion 6, § 2) et p. 150 (à propos de la Conclusion 10, § 2).

⁷⁸² La Commission du droit international retient ainsi comme formes de preuves de pratiques « la conduite exécutive, y compris la conduite opérationnelle “sur le terrain” ; les actes législatifs et administratifs ; et les décisions des juridictions internes » (Commission du droit international, *Projet de conclusion sur la détermination du droit international coutumier*, adopté par la Commission à sa soixante-dixième session, 2018, Conclusion 6, § 2). Le caractère large de ces formes de pratique est susceptible de recouvrir n'importe quel acte de la procédure de contrôle.

⁷⁸³ N. BLOKKER, « International Organizations and Customary International Law: Is the International Law Commission Taking International Organizations Seriously? », *International Organizations Law Review*, 2017, vol. 14/1, pp. 5-6. Niels Blokker fait le constat que le projet de conclusion de la Commission ne traite que de

489. À cet égard, l'appréhension de la pratique des organes de contrôle comme expression d'une *opinio juris* des organisations internationales se révèle ambiguë. Pour déterminer si et dans quelle mesure leur pratique répond à une obligation coutumière assumée par les organisations internationales à l'égard des individus, il faut se demander comment ou en quoi ces organes expriment la volonté de l'organisation de s'obliger. Du fait du degré d'autonomie dont ils jouissent au sein de l'espace institutionnel, il existe en effet une ambiguïté quant à savoir si leur pratique exprime la volonté de l'organisation, ou bien si elle ne serait pas l'expression d'une opinion distincte s'exprimant au sein de l'organisation mais ne concourant pas à la formation de sa volonté⁷⁸⁴. Posé autrement, il s'agit de se demander ce que leur pratique dit de ce que veut l'organisation internationale, si elle en dit quelque chose. Pour répondre, deux éléments doivent être examinés, qui se combinent entre eux : la manière dont l'organe de contrôle s'insère dans la structure décisionnelle de l'organisation internationale et ses pouvoirs au sein de l'organisation internationale. Ces deux éléments apparaissent déterminants quant à la portée de la pratique des organes de contrôle au regard du processus de formation de la volonté de l'organisation internationale. Sa position au sein de la structure décisionnelle de l'organisation détermine si l'organe de contrôle est habilité à décider pour l'organisation. Quant à ses pouvoirs, ils définissent la mesure dans laquelle l'organe de contrôle possède le dernier mot vis-à-vis de la mise en œuvre des règles de droit dont il contrôle le respect par l'organisation.

490. S'agissant de la position de l'organe de contrôle au sein de la structure décisionnelle de l'organisation, il a déjà été vu dans la Première Partie de cette recherche que la majorité des organes de contrôle sont des organes subsidiaires d'un organe principal de l'organisation⁷⁸⁵. Parmi les exemples retenus ici, c'est le cas de tous sauf de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL. La comparaison révèle que la nature subsidiaire d'un organe de contrôle le place, sur le plan du processus de formation de l'*opinio juris*, dans une position de subordination institutionnelle vis-à-vis de l'organe qui l'a créé. Son rôle à l'égard de celui-ci apparaît être de l'aider à remplir ses propres responsabilités institutionnelles. De façon très claire, c'est le cas du Médiateur du Comité des sanctions, dont le rôle est d'assister le Comité dans l'examen des demandes de retrait d'un nom de la Liste. C'est aussi le cas du Panel d'inspection de la Banque mondiale, dont la fonction du point de vue du Conseil des Administrateurs est d'aider celui-ci à exercer ses responsabilités de direction et de contrôle de l'administration de l'organisation. Le tableau apparaît un peu moins clair s'agissant du Panel de la MINUK, dans la mesure où sa relation avec le Représentant spécial du Secrétaire général a toujours été marquée par une défiance institutionnelle découlant du contexte entourant sa création, qui fait que l'on ne peut pas dire qu'il ait été créé dans l'esprit de l'assister dans l'accomplissement des responsabilités incombant à la MINUK. Institutionnellement parlant, sa relation avec le chef de l'organisation est toutefois identique à celle des deux autres.

l'*opinio juris* des États et se borne à reconnaître dans le commentaire que la pratique des organisations internationales est susceptible de constituer une *opinio juris* dans le champ du droit où elles opèrent. Notons au passage que le problème de la participation fonctionnelle des organisations au développement du droit international coutumier ne se pose pas lorsqu'il s'agit de la coutume applicable aux organisations, dans la mesure où leur pratique est nécessairement en rapport avec leur fonction – sauf à ce que cette pratique soit *ultra vires*, mais dans ce cas elle ne saurait être motivée par une *opinio juris* valide.

⁷⁸⁴ Voir Chapitre 3

⁷⁸⁵ Voir Chapitre 4

Subordonnés à l'organe exécutif de l'organisation, ces trois organes n'exercent pas un rôle de contrôle qui leur appartient en propre, mais qui leur a été délégué par l'organe auquel ils rapportent leurs déterminations. Dans le processus décisionnel de ces organisations internationales, c'est donc l'organe exécutif qui possède en propre le pouvoir de décision pour l'organisation internationale sur le plan du contrôle. Par contraste, la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL – organe principal – exerce une mission de contrôle de l'organisation qui ne lui est pas dévolue par un autre organe et qui s'exerce au contraire à l'égard des autres organes principaux de l'organisation : investies d'un *imperium*, ses décisions sont prises pour l'Organisation et s'imposent à l'ensemble de ses autres organes. Sur cette base, il semblerait donc que l'on puisse d'ores et déjà retenir que la pratique des organes de contrôle, exceptée la Commission de contrôle des fichiers, n'est pas susceptible de constituer l'expression d'une *opinio juris* de la part de l'organisation internationale. *A contrario*, celle-ci serait à rechercher dans la pratique de l'organe exécutif dont dépendent les organes de contrôle. Ce n'est que pour la pratique de la Commission de contrôle des fichiers, parce que ses déterminations lient les autres organes d'INTERPOL dans toutes leurs dispositions, qu'elle pourrait être qualifiée d'expression d'une *opinio juris* de la part de l'Organisation quant à ses obligations relativement au traitement et à la conservation des données. Mais c'est aussi l'organe pour lequel la question ne se pose pas, le fondement des obligations dont la Commission de contrôle des fichiers assure le respect étant dans le droit institutionnel originaire de l'Organisation, qui le lie antérieurement à sa volonté.

491. Pour autant, l'absence de pouvoir d'obliger à tirer les conséquences de leurs déterminations signifie-t-elle que la pratique des organes de contrôle n'a aucune incidence pour la formation de la coutume liant les organisations internationales ? En effet, même dépourvus d'*imperium*, les organes de contrôle demeurent investis d'une *jurisdictio* à l'égard de l'organisation qu'ils contrôlent. Et l'on sait, qu'en droit international comme en droit interne, les avis consultatifs rendus par les organes juridictionnels – telle la CIJ – ne sont pas sans portée sur le plan de la détermination des règles de droit applicables à une situation donnée. Il faut toutefois relever une distinction fondamentale. Lorsque la CIJ rend un avis consultatif, elle ne s'exprime pas au nom du sujet de droit dont elle dit les obligations. Elle constitue véritablement un tiers indépendant et impartial. Les organes de contrôle disent quant à eux les obligations de l'organisation dont ils sont un organe. Mais quand bien même ils s'efforcent de modeler leur image sur celle d'une juridiction et bénéficient de garanties d'indépendance et d'impartialité, ils ne se positionnent comme des tiers vis-à-vis de l'organisation qu'au sein de l'espace institutionnel. Dans l'espace public international, les organes de contrôle sont l'organisation internationale. Ils ne se trouvent pas dans la même position qu'une juridiction proprement extérieure qui viendrait constater l'existence d'une coutume internationale sans avoir aucune part dans son processus de formation. Dès lors, la question est celle de savoir si et dans quelle mesure leur seule *jurisdictio* peut contribuer à la formation d'une coutume internationale.

492. Pour y répondre, un parallèle pertinent peut être fait – *mutatis mutandis* – avec les opinions individuelles émises par les juges constitutionnels ou internationaux, qui accompagnent la décision rendue par la juridiction. Même lorsqu'elles ne lient pas l'organe auquel elles sont adressées quant aux conséquences à en tirer, les déterminations rendues par les organes de contrôle ne sont pas susceptibles d'être renversées par cet organe et déclarées comme fausses. Au même titre que les opinions individuelles, elles constituent l'expression

d'une opinion que l'organe de contrôle tient pour vraie, formulée dans le cadre du processus décisionnel de l'organisation et qui a informé l'organe auteur de la décision portant sur les conséquences du constat de non-conformité de l'action de l'organisation. La parole des organes de contrôle dénués d'*imperium* n'est pas prescriptive, en ce qu'elle demeure de nature consultative. Pour autant, elle n'est pas simplement descriptive, l'organe de contrôle prenant position sur la bonne application du droit à un titre qui n'est pas celui d'un simple observateur ou commentateur. Ses déterminations ne sont pas une simple opinion. Sans être des normes à elles seules, car ne liant pas l'organisation internationale, elles interviennent dans le processus normatif qui conduit l'organe exécutif à tirer les conséquences du contenu des déterminations des organes de contrôle. Comme le dit Wanda Mastor des opinions individuelle, les déterminations des organes de contrôle investis d'une simple *jurisdictio* prennent place à un échelon « infra-prescriptif mais supra-descriptif »⁷⁸⁶. Leur portée pour ce qui est de la formation de la coutume internationale est ainsi profondément ambiguë, tenant au fait que l'opinion des organes de contrôle forme un élément constitutif de la volonté de l'organisation au côté d'opinions émises par d'autres organes, avec lesquelles elles interagissent sur la base de la répartition des compétences décisionnaires et de la hiérarchie des organes établies par le traité instituant l'organisation. De plus, contrairement aux opinions individuelles des juges, les déterminations des organes de contrôle ne s'adressent pas directement aux personnes privées tierces sur un pied d'égalité discursif, mais constituent des actes intermédiaires du discours des organisations internationales, dont le destinataire principal est un autre organe de l'organisation.

493. L'opinion des organes de contrôle ne saurait donc à elle seule constituer une *opinio juris*, tout dépendant de la mesure dans laquelle l'organe exécutif se sent – ou est – ou non obligé de suivre les déterminations que lui aura adressées son organe subsidiaire chargé du contrôle de l'organisation et quelles conséquences il attache aux conclusions tirées par celui-ci. Toutefois, on retombe alors sur le problème initial de la nécessité d'une volonté sciemment exprimée par l'organisation internationale de se lier.

B/ L'inapplicabilité de la conception volontariste classique aux obligations des organisations internationales à l'égard des personnes privées tierces

494. L'exposition de la difficulté qu'il y a de rattacher les règles invocables devant les organes de contrôle aux sources principales du droit international amène à faire l'observation de l'inadéquation du traité et de la coutume pour ce qui est de combler le vide normatif entourant l'accomplissement de la fonction des organisations. C'est que la conception volontariste sur laquelle repose ces deux modes de formation du droit international n'apparaît pas être en mesure d'encadrer les relations entre les organisations et des sujets de droit tiers dépourvus de capacité normative dans l'ordre juridique international. La recherche d'une volonté autonome des organisations internationales de s'engager vis-à-vis des personnes privées tierces apparaît en effet comme une impasse (I). Quant au potentiel normatif du droit

⁷⁸⁶ W. MASTOR, « Opinions séparées et interprétations concurrentes de la Constitution », *La Revue des Droits de l'Homme*, 2022, n° 21, § 18.

institutionnel originaire en matière d'obligations de respecter les droits des individus, il est largement sous-exploité par l'interprétation qui en est faite par les organisations internationales et leurs États membres (2).

1. L'impasse de la recherche d'une volonté autonome des organisations internationales de s'engager vis-à-vis des personnes privées tierces

495. Sur le plan théorique, il ne fait aucun doute que les sources volontaristes du droit international sont à même de fournir la base d'un régime d'obligations des organisations envers les individus. Leur capacité normative pour conclure des traités est bien établie et, si des questions se posent quant au champ de la coutume internationale applicable à chaque organisation au regard de sa fonction, le principe de son applicabilité est reconnu. En pratique toutefois, on a déjà relevé le faible nombre de traités et de coutumes auxquels sont soumises les organisations internationales comparativement aux États⁷⁸⁷. Plus encore, de ces normes et régimes juridiques, aucun n'a pour objet principal de garantir le respect des droits des individus. Le tableau qui se dégage est que le système institutionnel international évolue dans un cadre normatif formel qui lui est largement propre, en n'acceptant de rentrer dans le champ des normes applicables aux États que lorsque celles-ci ont un caractère constitutif pour la société internationale. Le positionnement général des organisations – et l'attitude foncièrement volontariste qui le sous-tend – est une affirmation de l'autonomie de leur personnalité juridique. C'est ce qu'a fait valoir le Fonds Monétaire International auprès de la Commission du droit international lors des travaux préparatoires à son projet d'articles sur la responsabilité des organisations. Pour le FMI, l'appréciation du caractère internationalement illicite du comportement d'une organisation internationale doit à titre principal s'apprécier au regard de sa conformité avec le traité l'établissant⁷⁸⁸. Par exception, c'est-à-dire lorsque le comportement de l'organisation est conforme à son acte constitutif, sa licéité ne peut être appréciée que par rapport aux engagements auxquels elle a spécialement souscrit et aux normes ayant un caractère impératif (*jus cogens*)⁷⁸⁹. Dès lors, si le comportement de l'organisation est conforme à son acte constitutif mais contraire au droit international, c'est que l'acte constitutif lui-même est contraire au droit international, ce qui engage la responsabilité des États et non celle de l'organisation⁷⁹⁰. On retrouve là l'application de la conception fonctionnaliste aux obligations des organisations, avec son angle-mort que constitue la situation des tiers.

496. Il serait bien sûr toujours possible pour les organisations de combler cet angle-mort par des engagements pris envers les sujets de droit concernés par l'accomplissement de leur fonction autres que les États membres. Mais c'est là que l'argument de leur autonomie dérape, car au lieu d'être employé pour fonder un régime spécifique d'obligations des organisations, il se limite à justifier l'évitement de tout cadre normatif contraignant envers d'autres sujets que

⁷⁸⁷ Voir *Supra*, Chapitre 5, Section 1, I, A.

⁷⁸⁸ Commission du droit international, *Responsibility of International Organizations : Comments and observations received from international organizations*, 1^{er} mai 2007, Doc. A/CN.4/582, p. 19.

⁷⁸⁹ Commission du droit international, *Responsibility of International Organizations : Comments and observations received from international organizations*, 1^{er} mai 2007, Doc. A/CN.4/582, p. 19.

⁷⁹⁰ Commission du droit international, *Responsibility of International Organizations : Comments and observations received from international organizations*, 1^{er} mai 2007, Doc. A/CN.4/582, p. 19.

les États membres. L'argument de l'autonomie de la volonté des organisations de s'engager apparaît en effet être largement considéré par les organisations internationales comme signifiant une autonomie matérielle de leurs obligations par rapport à celle des États. C'est ce que semble affirmer ouvertement le FMI dans son commentaire au projet d'article 8 de la Commission sur l'existence d'un fait internationalement illicite engageant la responsabilité d'une organisation : « *the rules of an organization are not just part of international law, but are lex specialis under international law in determining the obligations of the international organization* »⁷⁹¹. Ce primat affirmé des règles de l'organisation sur les règles du droit international pose problème par sa généralité, car il conduit à inverser le rapport : la spécialité des organisations internationales par rapport aux États devient le principe, et la généralité de leurs attributs – fonctions, compétences, pouvoirs – l'exception. Il se pose en pétition de principe, alors même que sa réalité est de plus en plus contestable et contestée⁷⁹². En réalité, l'argument de l'autonomie de la volonté dans le discours normatif des organisations internationales n'accepte qu'une seule moitié de sa signification. Il retient que, ce à quoi s'engagent les organisations internationales, les États ne s'y engagent pas en tant que sujets de droit distincts de l'organisation dont ils sont membres, et inversement. Mais tout en n'admettant pas que les organisations puissent s'engager de façon réellement autonome, car leur autonomie ne signifie pas que leur volonté de s'engager n'est pas contrôlée de l'intérieur par les États membres à travers l'expression des organes où ils sont représentés, qui sont en pratique les organes décisionnaires pour la conclusion des traités ou la détermination de ce qui constitue l'*opinio juris* de l'organisation. Pour tout ce qui peut engager les organisations à une conduite qu'elles seront juridiquement obligées de tenir, les États n'ont en fait très certainement jamais conçu qu'il puisse exister une volonté qui n'origine pas dans la leur ou qu'ils ne puissent contrôler. À cet égard, parler de volonté de l'organisation et de volonté des États membres ne désigne en pratique pas deux choses différentes. Et c'est ici qu'apparaît la contradiction entre la réalité et le cadre fonctionnaliste : si la volonté de l'organisation est celle de ses États membres, alors l'autonomie formelle de ses obligations n'est pas recoupée par un même degré d'autonomie matérielle. S'il ne saurait s'agir de lier les organisations par les mêmes règles formelles que les États, l'autonomie de la personnalité juridique y faisant obstacle, l'argument de l'autonomie ne justifie pas par son seul principe de réfuter que les organisations sont matériellement tenues au respect des mêmes obligations que leurs États membres. Cela implique de démontrer que les attributs des organisations diffèrent de ceux de leurs États membres, justifiant ainsi une autonomie matérielle de leurs obligations. En l'absence d'une telle démonstration, l'argument de l'autonomie ne saurait justifier que les organisations ne soient pas liées par des obligations équivalentes à celles des États.

497. Cela étant posé, la question du moyen/de la manière de lier les organisations au respect d'obligations envers les tiers n'est pas résolue. Le raisonnement suivi jusqu'ici n'a conduit qu'à lever l'obstacle posé par l'argument de l'autonomie des organisations, en montrant qu'il ne saurait justifier que des exceptions à une absence de soumission à des obligations autrement applicables aux États membres à l'égard des personnes privées tierces. Cela n'implique cependant pas automatiquement que les organisations soient liées par de telles obligations, les

⁷⁹¹ Commission du droit international, *Responsibility of International Organizations : Comments and observations received from international organizations*, 1^{er} mai 2007, Doc. A/CN.4/582, p. 21.

⁷⁹² C'est cette dénonciation qui est d'ailleurs à l'origine de la création des organes de contrôle. Voir Chapitre 1.

traités et la coutume applicables aux États n'étant pas automatiquement transposables, pour des raisons d'autonomie formelle. En l'absence d'adhésion générale des organisations au système normatif international applicable aux États, il faut se tourner vers ce qui existe, à commencer par le droit institutionnel.

2. *La persistance de la sous-exploitation du potentiel normatif du droit institutionnel originnaire à l'égard des individus*

498. Si les obligations primaires encadrant l'accomplissement par les organisations internationales de leurs fonctions vis-à-vis des personnes privées tierces sont conçues comme le reflet des obligations pesant sur leurs États membres plutôt que comme un cadre normatif dédié, cela nous semble fondamentalement dû au fait que le droit institutionnel originnaire qui fonde l'existence des organisations ne se préoccupe que de manière très marginale des tiers. Dans la perspective des États fondateurs, le droit institutionnel originnaire ne paraît en effet pas avoir vocation à régir les relations entre l'organisation qu'ils mettent en place et les tiers. Bien plutôt, il ressort comme centré de façon quasi-exclusive sur la relation entre l'organisation et ses membres d'une part – définition de sa fonction, équilibres de la représentation des États, règles relatives à l'entrée et la sortie de l'organisation, droits des États membres vis-à-vis de l'organisation, protection de l'autonomie de l'organisation vis-à-vis des États membres, etc. – et sur la mise en place et le fonctionnement de l'organisation d'autre part – compétence et pouvoirs des différents organes de l'organisation, architecture institutionnelle, règles relatives au personnel de l'organisation, etc. Ce n'est qu'à travers ce prisme que la question des obligations de l'organisation vis-à-vis des tiers est éventuellement appréhendée. Pour prendre un exemple concret, qui concerne à la fois le Comité des sanctions, la MINUK et potentiellement la Banque mondiale : la Charte des Nations Unies n'envisage les responsabilités de l'Organisation vis-à-vis des individus et des populations pour le bénéfice desquelles elle existe qu'en tant que finalité ultime de l'ensemble de son action. Les responsabilités de l'Organisation ne sont ainsi pas contenues dans une disposition de la Charte, mais se retrouvent énoncées dans son préambule en tant que ce que les États ont voulu pour l'organisation internationale qu'ils ont créé⁷⁹³. Et non pas en tant que ce que l'organisation devrait vouloir par elle-même vis-à-vis des individus et des populations concernés par l'accomplissement de sa fonction. Pour reprendre la qualification qu'en donne la Cour internationale de Justice dans l'affaire du Sud-Ouest africain : « le préambule de la Charte des Nations Unies constitue la base morale et politique des dispositions juridiques qui sont énoncées ensuite. De telles considérations ne sont pas cependant en elles-mêmes des règles de droit »⁷⁹⁴. Suivant ce raisonnement, les principes qui sont énoncés dans la Charte conformément auxquels les Nations Unies et ses Membres doivent agir dans le cadre de la poursuite des buts énoncés à l'Article 1 ne concernent en rien les relations directes entre l'Organisation et les individus et populations concernées par son action : ce ne sont que des principes qui s'adressent à l'Organisation dans ses relations avec ses Membres ou bien aux États membres eux-mêmes

⁷⁹³ *Charte des Nations Unies*, signée le 26 juin 1945, préambule.

⁷⁹⁴ CIJ, *Affaires du Sud-Ouest africain (Éthiopie c. Afrique du Sud ; Libéria c. Afrique du Sud)*, deuxième phase, arrêt du 18 juillet 1966, *Rec.*, p. 34, § 50.

relativement aux actions entreprises pour la réalisation des fins de l'Organisation⁷⁹⁵. La disposition de la Charte qui envisage le plus directement les responsabilités vis-à-vis des individus tiers est l'article 55 :

« En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

- a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;
- b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ;
- c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »⁷⁹⁶.

Là encore, à la lecture de sa formulation, il ne s'agit pas d'une disposition susceptible de régir directement les relations de l'Organisation avec les personnes privées concernées par son action. On voit tout d'abord que les intérêts des personnes privées et des populations sont appréhendés comme étant ce que signifie l'accomplissement effectif de la fonction de l'Organisation. Cette disposition ne définit toutefois pas d'obligations spécifiques susceptibles de s'appliquer directement aux relations entre l'Organisation et les personnes privées tierces dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction. D'autant plus, ensuite, que l'emploi du verbe « favoriser » ne renvoie aux intérêts des individus et populations que comme un objectif devant guider l'action et non à une logique d'encadrement permettant de trancher de façon claire la légalité du comportement de l'Organisation dans une situation précise. Le potentiel normatif de la Charte des Nations Unies en est largement sous-exploité, ne pouvant fournir par lui-même une base normative directement utilisable par ou pour les personnes privées tierces. À cet égard, l'apport des organes de contrôle apparaît être celui de défaire cette sous-exploitation du potentiel normatif du droit institutionnel originaire, par le biais d'une structuration différente de l'ordre juridique interne des organisations internationales, reposant sur un phénomène de constitutionnalisation de l'ordre juridique. Au sens strict du terme, cette constitutionnalisation correspond à un repyramidage de l'enchaînement des normes institutionnelles où le droit originaire infuse le droit dérivé dans le cadre d'un contrôle de la licéité de l'action de l'organisation internationale.

499. L'analyse des Statuts de la Banque mondiale sous l'angle de la protection des droits de l'Homme permet de mieux mettre en lumière la manière dont le potentiel normatif du droit institutionnel originaire est sous-exploité, en ce qu'il a fait l'objet d'une interprétation évolutive par l'organisation. Historiquement, le Statut de la Banque mondiale a été interprété de façon à neutraliser les implications de la protection des droits des individus et des populations dans le cadre de son action, se retranchant derrière l'Article IV, Section 10 de son Statut relatif à l'interdiction de toute activité politique, qui dispose que :

« La Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un État membre quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'État membre (ou les États membres) en cause. Leurs décisions seront

⁷⁹⁵ *Charte des Nations Unies*, signée le 26 juin 1945, Article 2.

⁷⁹⁶ *Charte des Nations Unies*, signée le 26 juin 1945, Article 55.

fondées exclusivement sur des considérations économiques, et ces considérations seront impartialement pesées afin d'atteindre les objectifs énoncés à l'article I »⁷⁹⁷.

Comme l'explique Sanae Fujita :

« *the Bank understood human rights issues in the context of whether or not it should deal with regimes which had a bad human rights record or were known to commit human rights, usually civil and political rights, violations. [The Bank used its Articles] to fend off criticisms of involvement with such regimes by classifying human rights concerns as "political" »*⁷⁹⁸.

Cette interprétation restrictive du Statut de la Banque a par la suite évolué dans le sens d'une meilleure prise en compte des droits des individus et populations dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction. Cette prise en compte est d'autant plus aisée que, « *the distinction between economic and non-economic matters is artificial and often unsustainable, particularly in placing human rights in the latter, prohibited category »*⁷⁹⁹. Le tournant a certainement été l'opinion rédigée en 2006 à la demande de la Direction de la Banque par Roberto Dañino, alors conseiller juridique de l'organisation⁸⁰⁰. Comme le relève Mac Darrow, constituant une rupture nette avec la doctrine conservatrice des décennies 80 et 90 :

« *[t]his legal opinion posited a purposive and contextual interpretation of the Articles of Agreement, setting out an enabling framework for the Bank to grapple explicitly with human rights issues arising within the increasingly broad and complex sphere of its operations and support its members in realizing their human rights obligations. Strikingly the opinion concluded that the Articles of Agreement permit, and in some cases require, the Bank to recognize the human rights dimension of its development policies and activities, since it is now evident that human rights are an intrinsic part of the Bank's mission »*⁸⁰¹.

Ana Palacio, qui a succédé à Roberto Dañino, estime toutefois que cette opinion est à lire comme « *permissive : allowing, but not mandating, action on the part of the Bank in relation to human rights »*, le caractère permissif devant ici être compris comme clarifiant l'état du droit afin de donner à la Banque « *the necessary leeway to explore its proper role in relation to human rights, updating the legal stance adopted internally to accord with the Bank's practice and the current international legal context »*⁸⁰². Pour autant, malgré tous ces développements, la position officielle de la Banque mondiale en matière de garantie des droits des individus dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction « *remains non-explicit in terms of the direct or formal relevance of specific duties or international treaty obligation »*⁸⁰³. La protection de leurs intérêts n'est appréhendée que comme une signification de l'accomplissement effectif de la

⁷⁹⁷ Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, *Statuts*, version amendée à la date du 27 juin 2012, Article IV, Section 10.

⁷⁹⁸ S. FUJITA, « The Challenges of Mainstreaming Human Rights in the World Bank », *The International Journal of Human Rights*, 2011, vol. 15/3, p. 376.

⁷⁹⁹ A. MCBETH, « A Right by an Other Name: The Evasive Engagement of International Financial Institutions with Human Rights », *The George Washington International Law Review*, 2009, vol. 40, p. 1110.

⁸⁰⁰ Voir R. DAÑINO, *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank*, 27 janvier 2006, Groupe de la Banque mondiale, 8 p.

⁸⁰¹ M. DARROW, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, Oxford, 2003, p. 378.

⁸⁰² A. PALACIO, « The Way Forward: Human Rights and the World Bank », *Development Outreach*, 2006, vol. 8/2, p. 36.

⁸⁰³ S. MCINERNEY-LANKFORD, H.-O. SANO, *Human Rights Indicators in Development*, World Bank & Nordic Trust Fund, Washington, 2010, p. 6.

fonction de l'organisation – c'est de la sorte que le considère l'opinion rendue par Roberto Dañino – mais sans que cela se traduise en des obligations à proprement parler. Le problème, comme le relève Mac Darrow, est que « *[the] persuasive effect of the opinion does not depend on the board's endorsement, although to formally bind the bank's operations the key provisions of the opinion would need to be reflected in the bank's operational policies, which do require such approval, [and that is] not a likely prospect* »⁸⁰⁴.

500. Pour résumer, cette évolution révèle l'ampleur du potentiel normatif du droit institutionnel originaire fondant l'action de la Banque mondiale. Dans le même temps, elle montre toutefois comment elle est neutralisée par une interprétation restrictive, ou bien par une interprétation qui se contente d'incorporer ce potentiel dans la signification de l'accomplissement effectif de la fonction de l'organisation. Car elle laisse la réalisation de ce potentiel normatif à l'appréciation d'un organe politique – le Conseil des Administrateurs –, sans le lier par des obligations spécifiques vis-à-vis des individus et populations concernés. C'est-à-dire que sa réalisation demeure une question relevant du jugement des représentants des États membres, le droit institutionnel originaire n'ayant pas pour objet de saisir la relation directe susceptible de se déployer entre les personnes privées tierces et l'organisation internationale dans le cadre de son action et donc ne prévoyant aucun mécanisme de représentation de leurs intérêts propres.

501. On peut faire une comparaison intéressante avec l'acte constitutif d'INTERPOL, dans la mesure où il présente des similitudes quant à la manière dont il intègre les intérêts et droits des personnes privées tierces, tout en aboutissant à un résultat opposé sur le plan de leur garantie. En effet, l'Article 3 du Statut d'INTERPOL contient une disposition similaire à celle contenue dans les Statuts de la Banque mondiale relativement à la prohibition de toute activité politique⁸⁰⁵. Les termes de son Article 2 paraissent pour leur part plus spécifiques que l'interprétation du Statut de la Banque mondiale évoquée précédemment, dans la mesure où ils renvoient au « cadre des lois existant dans les différents pays », ce qui implique l'obligation pour INTERPOL de respecter les législations nationales protégeant les droits des individus sous la juridiction des États membres dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction, étant au surplus guidée par « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'Homme » qui est un texte contenant des dispositions spécifiques et précises directement applicables en elle-même⁸⁰⁶. L'un dans l'autre, le potentiel normatif du Statut d'INTERPOL semble ainsi plus dégagé et mieux défini que ne l'est celui de l'acte constitutif de la Banque mondiale ou encore de la Charte des Nations Unies, mais sans pour autant qu'il ne s'applique directement à la relation entre les individus et l'Organisation. En revanche, et sur ce point il se distingue fondamentalement de ces deux autres traités, il prévoit lui-même l'existence de la Commission de contrôle des fichiers avec pour charge de veiller à la conformité de l'action de l'organisation à sa réglementation interne – qui découle des dispositions de l'Article 2, al. a) – en la dotant d'une compétence obligatoire au sein de l'espace institutionnel⁸⁰⁷. Ce rôle de contrôle se déploie en reconnaissant la relation juridique directe entre INTERPOL et les individus tiers

⁸⁰⁴ M. DARROW, *op. cit.*, p. 379.

⁸⁰⁵ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de l'OIPC-INTERPOL*, version amendée en date du 29 décembre 2017, I/CONS/GA/1956 (2017), Article 3.

⁸⁰⁶ *Ibid.*, Article 2, a).

⁸⁰⁷ *Ibid.*, Article 36, § 1.

concernés par son action, puisque ce même article dispose que, « [l]a Commission de contrôle des fichiers traite les demandes relatives aux informations contenues dans les fichiers de l'Organisation »⁸⁰⁸. On le voit, l'encadrement normatif par l'acte constitutif de l'organisation internationale n'est ainsi pas fondamentalement plus marqué pour INTERPOL que pour la Banque mondiale ou les Nations Unies. C'est véritablement la compétence de l'organe de contrôle qui permet de réaliser le potentiel normatif du droit institutionnel originaire, à travers la mise en œuvre du droit institutionnel dérivé qui est directement applicable à la relation entre l'Organisation et les personnes privées tierces. C'est cette compétence qui rend possible la mobilisation du droit originaire, dont l'application requiert nécessairement une interprétation pour tenir compte de l'autonomie de l'organisation. Comme le relève Valère Ndior, « la Commission serait l'un des rares organes non juridictionnels de contrôle, dans l'univers des organisations internationales, à pouvoir s'appuyer sur des normes et standards situés en dehors de l'ordre juridique d'INTERPOL »⁸⁰⁹.

502. Sur la base de ces analyses et comparaisons, on peut relever que la sous-exploitation du potentiel normatif du droit institutionnel originaire s'agissant des obligations primaires des organisations internationales vis-à-vis des personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de leurs fonctions tient à trois facteurs. Le premier est l'imprécision des dispositions relatives à la protection des droits et intérêts des individus dans le cadre de l'action de l'organisation. Le second est l'absence de reconnaissance de ce que ces dispositions s'appliquent à une relation juridique directe existant entre l'organisation et les personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de sa fonction. Et enfin le troisième, consubstantiel au second, est l'absence de mise en œuvre de ces dispositions par un organe directement accessible à ces personnes privées tierces. On voit donc que la sous-exploitation du potentiel normatif du droit institutionnel originaire vis-à-vis des relations entre les organisations et les tiers est caractéristique de la perspective classique du droit international décrite précédemment.

503. Cette sous-exploitation repose sur l'interprétation qui est faite du droit institutionnel originaire par les États membres dans le cadre des organes au sein desquels ils sont représentés et dirigent et contrôlent l'organisation. On le voit clairement avec l'exemple de la Banque mondiale, c'est là que se situe le verrou. Tel qu'ils sont, les traités instituant les organisations internationales seraient parfaitement capables de fonder normativement des obligations primaires vis-à-vis des personnes privées concernées par l'accomplissement des fonctions des organisations, à travers leur mise en œuvre dans le droit institutionnel dérivé. Il suffirait de prendre leurs dispositions au sérieux, c'est-à-dire de reconnaître que les personnes privées tierces ont un intérêt à faire valoir à l'encontre de l'accomplissement de la fonction des organisations internationales puisé directement dans le droit fondant l'organisation internationale. En effet, la réalisation du potentiel normatif du droit institutionnel originaire apparaît consubstantielle de la reconnaissance des individus et populations comme les destinataires ultimes de l'action des organisations internationales : sans cela, les promesses des États et de leurs organisations ne signifient pas que la valeur des intérêts défendus par les

⁸⁰⁸ *Ibid.*, Article 36, § 3.

⁸⁰⁹ V. NDIOR, « La Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL », in E. DEBAETS, A. DURANTON, M. SZTULMAN (dir.), *Les fichiers de police : Recherche initiée par l'Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse I Capitole*, Institut universitaire Varenne, Bayonne, 2019, p. 343.

individus soit réellement reconnue et désignée comme devant être respectée. C'est que les droits et le respect des individus sont interdépendants :

« To respect persons as ends, to view them as having basic human dignity, seems to be inextricably bound up with viewing persons as possessors of rights, as beings who are owed a vital say in how they are to be treated and whose interests are not to be overridden simply in order to make others better off. [...] Rights we are suggesting are fundamental moral commodities because they enable us to stand up on our own two feet, “to look others in the eye, and to feel in some fundamental way the equal of anyone”. [...] Without such a concept, we could not view ourselves as beings entitled to be treated as not simply means but ends as well. Consequently, to opt for a code of conduct in which rights are absent is to abandon the kind of respect for persons and human dignity at issue »⁸¹⁰.

Derrière la réalisation du potentiel normatif du droit institutionnel originaire, c'est la reconnaissance de ce que les droits individuels des personnes privées tierces forment une justification suffisante pour s'opposer à la réalisation d'une action que l'organisation internationale entreprendrait aux fins de réaliser sa fonction. Comme l'écrit Ronald Dworkin :

« Individual rights are political trumps held by individuals. Individuals have rights when, for some reason, a collective goal is not a sufficient justification for denying them what they wish, as individuals, to have or to do, or not a sufficient justification for imposing some loss or injury upon them »⁸¹¹.

Ce qui s'éclaire ici est l'opposition directe entre la poursuite de l'accomplissement effectif de la fonction des organisations et la protection des droits des individus tiers dans l'idée que s'en font les États dans le cadre des organisations internationales. Garantir le second implique nécessairement de lui reconnaître une importance égale au premier dans le cadre de la recherche d'un équilibre entre les deux. Il ne s'agit pas d'affirmer, qu'en relation avec les fins poursuivis par les organisations internationales, les individus devraient être placés politiquement ou juridiquement sur un pied d'égalité avec les États membres. Il s'agit simplement de dire que la définition de ce que signifie accomplir de façon effective la fonction de l'organisation internationale ne peut être laissée à la simple appréciation des États membres et que la perspective des personnes privées tierces concernées doit être prise en considération directement, ce qui implique de leur reconnaître les droits qui s'y rattachent et permettent de définir leur perspective ainsi que la possibilité de faire valoir ces droits pour garantir l'effectivité de cette perspective⁸¹². C'est là le rôle des organes de contrôle créés à leur intention. Mais encore faut-il qu'il leur en soit donné les moyens.

504. Ici, on voit bien l'importance de l'existence d'un organe tiers indépendant et impartial à même de mettre en balance la perspective des États membres avec celle des personnes privées tierces. Une comparaison pertinente peut être faite avec le droit institutionnel originaire de

⁸¹⁰ N. BOWIE, R. SIMON, *The Individual and the Political Order: An Introduction to Social and Political Philosophy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1977, p. 78.

⁸¹¹ R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Massachusetts, 1977, p. xi.

⁸¹² On peut le qualifier, pour reprendre la formule de Dworkin, comme : « *the right to treatment as an equal. This is the right, not to an equal distribution of some good or opportunity, but the right to equal concern and respect in the political decision about how these goods and opportunities are to be distributed* » (R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Massachusetts, 1977, p. 273). C'est encore en ce sens que nous sommes en accord avec Dworkin quant à l'impossibilité de fonder les droits des individus sur un droit à la liberté, en ce que cela reviendrait à les mettre sur un pied d'égalité politiquement et juridiquement avec les États. Le droit à la liberté est attaché à la souveraineté, or seuls les États – ou dans les ordres juridiques internes des États, les Peuples – sont souverains.

l'Union européenne et le rôle joué par la Cour de justice dans l'extension des garanties que celui-ci accorde aux citoyens de l'Union. C'est à travers son interprétation des principes fondamentaux communs aux droits des États membres que la protection des intérêts garantis dans les ordres juridiques internes des États a été étendue à l'ordre juridique interne de l'Union européenne. S'insérant dans un ordre juridique interne de l'organisation intégré à celui des États membres, elle place les personnes privées sur un pied d'égalité avec les États quant à la capacité de défendre leurs intérêts face à la conception de l'accomplissement de la fonction de l'organisation – la définition de laquelle reste la prérogative des organes de l'Union concourant à la procédure législative. Sans la compétence de la Cour, les individus se retrouveraient écartés de l'ordre juridique interne de l'organisation. On en veut pour preuve l'exemple de la mission EULEX Kosovo. L'une des caractéristiques spécifiques de la politique de défense dans le cadre de laquelle celle-ci a été lancée est précisément d'échapper à la compétence de la Cour de Justice : les requérants ne sont pas considérés comme des sujets de l'ordre juridique interne de l'organisation et c'est pour cette raison qu'ils ne sont pas couverts par les obligations primaires que contient le droit institutionnel originaire de l'Union en matière de garantie des intérêts des individus concernés par l'accomplissement de la fonction de l'organisation. La création du Panel de l'EULEX Kosovo ne vient pas à cet égard se substituer à la Cour, dans la mesure où il n'applique pas le même droit⁸¹³. Du point de vue des personnes privées concernées par l'accomplissement de la fonction de la mission EULEX Kosovo, ils se retrouvent soumis à un ordre juridique interne qui n'est pas celui de l'Union européenne au sens de la Cour de justice, mais un fac-similé de celui de la MINUK.

II – Le rattachement des obligations invocables devant les organes de contrôle à la catégorie des principes généraux du droit

505. La création des organes de contrôle est intervenue en réaction à une remise en cause radicale des organisations internationales, touchant à leur existence même à travers la question du bien-fondé de leur action pour les populations. Dans cette perspective, on est conduit à se demander si l'origine des obligations mises en œuvre devant les organes de contrôle ne serait pas reliée à ce qui fait l'existence des organisations. Autrement dit, si ces régimes d'obligations ne revêtaient pas une dimension constitutive. Ce qui fait l'intérêt de cette approche est qu'elle justifie le dépassement de la conception purement volontariste du droit international pour fonder les obligations des organisations envers les personnes privées tierces sur une base alternative. En effet, si la mise en place des organes de contrôle par un acte de droit institutionnel offre un point de rattachement à la volonté des organisations, les régimes d'obligations dont ils ont pour rôle de s'assurer du respect peut découler d'une forme d'objectivisme (A). Cela d'autant mieux que leur finalité apparaît cohérente avec le concept de principes généraux du droit (B).

⁸¹³ Le statut du Panel créé par l'EULEX Kosovo reprend les mêmes textes que ceux énumérés par le statut du panel de la MINUK (voir EULEX Kosovo, *Briefing Note on the Human Rights Review Panel*, mis en place le 29 octobre 2009).

A/ La nécessité de fonder les obligations des organisations internationales envers les personnes privées tierces sur une base objective

506. Si l'existence d'une organisation internationale découle de la volonté de ses États membres, l'autonomie qu'elle acquiert une fois créée lui donne une existence objective à l'égard des tiers. C'est encore plus vrai s'agissant des individus concernés par l'accomplissement de sa fonction, qui ne sont des tiers qu'au regard de son acte constitutif, mais pas au sens où la réalisation des buts de l'organisation ne les concernerait pas. La création des organes de contrôle traduit cette situation juridique intermédiaire, qui se reflète dans le positionnement normatif ambigu des obligations dont les individus demandent le respect : transposition de règles conventionnelles ou coutumières liant les États, mais sans traduire d'acceptation de ces règles par l'organisation au titre de la coutume ou de la convention dont ils émanent. Formellement, c'est dans le droit institutionnel de chaque organisation que sont fondés les régimes d'obligations mis en œuvre par les organes de contrôle. Pour autant, l'application du contenu de ces régimes d'obligations ne saurait se rattacher à un consentement des organisations de se lier par le traité ou la coutume. Le fondement de leur application apparaît antérieur à leur volonté. Pour autant, il ne saurait non plus remonter à la volonté des États ayant fondé l'organisation, sauf à nier son autonomie. C'est donc dans l'existence même des organisations qu'il faut chercher le fondement des obligations des organisations internationales envers les personnes privées tierces, à travers leur inscription dans l'ordre juridique international en tant que principes généraux du droit (1). Ces obligations ressortent ainsi comme se situant à la jonction de la garantie des droits des individus et de l'accomplissement de la fonction des organisations internationales (2).

1. Des obligations directement ancrées dans la participation des organisations internationales à la société internationale

507. Si le volontarisme demeure le fondement principal des obligations en droit international, dans la mesure où son évolution repose sur le consentement à être lié, il n'apparaît pas capable d'appréhender la pratique des organes de contrôle. Pour la raison principale que celle-ci met en cause des relations de responsabilité ne reposant pas sur la manifestation d'un consentement de la part de l'organisation, en ce que le fait juridique à l'origine de l'existence de la responsabilité échappe à sa volonté. En effet, la relation entre l'organisation internationale et les personnes privées tierces affectées par son action et entre l'organisation et les États qui l'ont investi de sa fonction s'impose à elle. Ce rapport de responsabilité qui se crée ne relève pas de la sphère relationnelle du droit international, mais de l'expression de ce que René-Jean Dupuy appelait le « droit institutionnel » – dont elle marque un échelon supérieur de perfectionnement, en ce qu'il ne s'agit plus de subordonner le pouvoir des États, mais de subordonner le pouvoir des entités qu'ils ont créé à cette fin⁸¹⁴. La pratique des organes de contrôle exprime cet impératif

⁸¹⁴ Sur la présentation de la dialectique entre droit relationnel et droit institutionnel, voir R.-J. DUPUY, « Communauté internationale et disparités de développement. Cours général de droit international public », *RCADI*, 1979, vol. 165, pp. 46-66.

de conditionnement du pouvoir, qui n'est pas lié à l'exercice de la volonté contractuelle du sujet de droit, mais apparaît comme consubstantiel à l'entrée du sujet de droit dans l'ordre juridique international⁸¹⁵. En cela, il revêt une dimension objective.

508. À cet égard, il faut distinguer la situation des tiers de celle des États membres. En effet, les États membres restent des États souverains qui ont créé une organisation internationale pour des fins qui sont les leurs. À ce titre, ils peuvent porter une appréciation sur la manière dont l'organisation satisfait ou non cette fin – le cas échéant en saisissant le mécanisme de règlement des différends qui serait prévu par l'acte constitutif de l'organisation. Si leur volonté en tant qu'État membre n'est pas distinguable de la volonté autonome de l'organisation dont ils sont les composantes, ils peuvent toujours porter une appréciation autonome sur la licéité de son comportement au regard des dispositions qu'ils ont voulu dans son acte constitutif en tant qu'États souverains. Pour prendre un exemple très concret de ce phénomène : lorsque le Congrès des États-Unis a fait pression sur la direction de la Banque mondiale pour l'amener à faire face à ses responsabilités vis-à-vis des personnes privées tierces négativement affectées par son action, les États-Unis se livraient en réalité à une appréciation autonome de la licéité interne du comportement de l'organisation internationale au regard des raisons pour lesquelles l'État américain a décidé d'en être membre, c'est-à-dire au regard de sa fonction⁸¹⁶. Sur le plan juridique, la norme que constitue la fonction d'une organisation internationale est à la jonction entre son extérieur et son intérieur : étant le lien entre la volonté des États et la volonté de l'organisation, elle est une norme janusienne, qui relève tout autant de l'ordre juridique international soumis au pouvoir d'appréciation souveraine des États que de l'ordre juridique interne de l'organisation soumis au pouvoir d'interprétation autonome de l'organisation à travers la volonté exprimée par ses différents organes. Sous cet angle, les dispositions du droit institutionnel originaire qui encadrent l'action de l'organisation ne sont pas l'expression de la volonté de l'organisation et par conséquent peuvent s'imposer à elle en tant qu'elles constituent des obligations internationales que l'organisation doit aux États souverains qui sont parties à son acte constitutif. Il n'y a ici aucun paradoxe temporel entre l'obligation pesant sur l'organisation internationale et le caractère postérieur de la formation de sa volonté propre, dans la mesure où cette obligation s'attache à l'existence même du sujet de droit.

509. La situation est en revanche différente s'agissant des tiers. Ces derniers ne sont pas parties à l'acte instituant l'organisation internationale et ne sont donc pas en position de porter une appréciation sur la licéité de l'action de l'organisation au regard des dispositions de son acte constitutif en vertu du principe de l'effet relatif des traités – à moins que celui-ci ne le prévoie lui-même. En principe, considérant l'effet relatif de l'existence des organisations internationales vis-à-vis des autres sujets de droit dont l'existence est ancrée dans l'ordre juridique international – les États tiers et les autres organisations internationales –, cette situation ne pose aucune difficulté puisque les règles de droit en cause ne leur sont pas opposables. Et dans les situations où il s'agirait d'une situation objective qui serait alors opposable, États et organisations internationales tiers ont la capacité de recourir à des modes de règlement internationaux des différends ou peuvent simplement bloquer l'application de ce

⁸¹⁵ *Ibid.*, p. 60.

⁸¹⁶ Voir Chapitre 1.

droit les concernant pour tout ce qui relève de leur juridiction ; en résumé, ils ne se trouvent ni démunis ni désarmés.

510. Il en va tout autrement s'agissant de la situation spécifique des personnes privées tierces. Tout d'abord, celles-ci ne sont pas couvertes par l'effet relatif des traités, puisqu'elles se trouvent sous la juridiction d'un sujet de droit international qui ne fait pas obstacle à l'application du droit de l'organisation internationale en cause – l'application de la volonté de l'organisation internationale à leur égard étant liée à sa reconnaissance par l'État sous la juridiction duquel ils se trouvent. Ensuite, de ce fait, elles se trouvent à la fois démunies et désarmées : démunies, parce qu'elles ne peuvent compter sur la protection de l'État ou de l'organisation internationale sur la juridiction duquel il serait autrement empiété, et désarmées, car elles ne peuvent elles-mêmes contester le bien-fondé de l'action de l'organisation internationale au sein de l'ordre juridique international. On voit ici pourquoi le fonctionnalisme échoue à prendre en considération la situation des tiers. En se fondant exclusivement sur la notion de fonction, la théorie fonctionnaliste fait du rapport entre la volonté autonome de l'organisation et la volonté des États qui l'ont créée en lui assignant cette fonction l'*alpha* et l'*omega* des limites placées à l'action de l'organisation, qui culminent dans la notion d'action *ultra vires*. Comme le relève Pierre d'Argent, « [v]olonté des fondateurs et volonté de l'organisation sur ce point s'enchevêtrent, même si l'on reconnaîtra la prééminence formelle et logique de la première sur la seconde »⁸¹⁷. Aucune place ne peut y être faite aux tiers.

511. L'enjeu théorique de l'origine des obligations primaires qui fondent la responsabilité des organisations internationales envers les tiers, et spécialement les individus, est ainsi d'identifier une base sur laquelle il est possible de mettre en rapport la fonction de l'organisation internationale – c'est-à-dire la norme qui façonne et encadre sa volonté propre – avec la protection des personnes privées tierces, qui soit en cohérence avec le rapport d'autonomie et de dépendance reliant l'organisation à ses États membres. Dès lors que l'on ne peut se reposer sur le consentement pour déterminer les obligations des organisations internationales envers les personnes privées tierces, il devient nécessaire de concevoir le droit applicable aux relations entre organisations internationales et individus tiers dans un système ouvert, suivant la conception développée par la CIJ dans son avis *OMS*⁸¹⁸. Mais alors, en-dehors d'un corpus de règles fondamentales, par exemples celles relatives au respect des règles du droit international humanitaire, il n'est que peu de règles susceptibles d'être invoquées et en tout cas aucune de celles qui forment l'essentiel de la pratique des organes de contrôle que l'on étudie ici.

512. Le problème est que les obligations de l'organisation internationale ne sauraient découler de la volonté des États membres. En effet, l'existence même de l'organisation internationale en tant que sujet de droit ne résulte pas la volonté des États qui l'ont créée mais de l'ordre juridique international. Comme le résume Pierre d'Argent :

« Le propos peut surprendre mais, à la réflexion, il séduit car il permet de sortir de bien des impasses que renferme la théorie empreinte de volontarisme dans sa version la plus absolue, selon laquelle la personnalité de l'organisation serait posée par son acte fondateur [...] Il est en effet bien plus convaincant de considérer que les organisations

⁸¹⁷ P. D'ARGENT, « La personnalité juridique internationale de l'organisation internationale », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, p. 450, § 880.

⁸¹⁸ Voir A. REINISCH, « Sources of International Organizations' Law: Why Custom and General Principles Are Crucial », in S. BESSON, J. D'ASPROMONT (eds.), *Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 1006-1024.

internationales tirent leur personnalité juridique de l'ordre juridique international lui-même et que leur acte fondateur ne fait que manifester [...] Ainsi, c'est cet ordre, et non la volonté des parties à l'acte, qui attribue la personnalité juridique à l'organisation, même si la volonté en définira les contours par application du principe de spécialité »⁸¹⁹.

L'affirmation des contours de la personnalité juridique de l'organisation internationale par ses États fondateurs constitue en ce sens « à la fois un “feu vert” donné à ses organes et un “feu rouge” pour eux : c'est un “feu vert” à vertu justificatrice de l'activité de l'organisation vis-à-vis de ses membres, dans les limites du principe de spécialité ; c'est aussi un “feu rouge” puisque la soumission de l'organisation aux règles coutumières pertinentes est ainsi implicitement, mais nécessairement rappelée »⁸²⁰. C'est la dimension à la fois fondatrice et limitatrice de la notion de fonction en droit international institutionnel qui apparaît. Saisie de la sorte, la question de l'autonomie de la volonté de l'organisation sort de l'impasse dans laquelle on l'avait laissée, car la question n'est plus tellement celle de savoir *qui veut*. Elle devient celle de savoir *ce qui doit être voulu*, étant bornée par le principe même de son existence. Que ce soit la volonté autonome de l'organisation ou la volonté de ses États membres, les conditions s'appliquant à ce qui sera voulu sont les mêmes.

513. L'antériorité du consentement de l'organisation internationale à être liée n'est donc pas problématique s'agissant des normes de droit international qui pèsent sur elles en vertu de son existence même en tant que sujet de droit international. C'est ce qu'a exprimé la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 20 décembre 1980 : « [l']organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels il est partie »⁸²¹. Le problème est d'identifier ces règles générales – l'acte constitutif et les traités étant facilement identifiables lorsqu'ils existent –, sachant qu'elles semblent relativement peu nombreuses et fondamentalement en lien avec les capacités inhérentes des sujets de droit international : capacité normative, processuelle et d'être titulaires de droit et d'obligations, plutôt que de désigner des règles encadrant certaines compétences spécifiques. L'identification de ces règles est d'autant plus complexe que la formule employée par la Cour est ambiguë : elle peut recouvrir aussi bien la coutume internationale que les principes généraux du droit au sens strict. Ce sont surtout ces derniers qui apparaissent constituer un réservoir normatif susceptible de correspondre à la recherche d'une base normative objective pour l'encadrement des organisations internationales vis-à-vis des personnes privées tierces. En effet, la dimension volontariste de la coutume fait que son contenu va venir essentiellement répondre aux besoins des organisations internationales, moins aux nécessités qui s'imposent à elles. À cet égard, ce sont plutôt les principes généraux du droit qui semblent s'imposer comme le réservoir normatif adéquat, en ce que leur champ ne se limite pas au droit institutionnel comme la coutume des organisations, mais vient faire le pont entre l'espace institutionnel et l'espace public international. Ils apparaissent notamment les mieux à même de saisir les interactions des organisations avec les tiers et plus largement leur positionnement juridique en tant que membre à part entière de la société internationale.

⁸¹⁹ P. D'ARGENT, « La personnalité... », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *op. cit.*, pp. 448-449, § 879.

⁸²⁰ *Ibid.*, p. 449, § 880.

⁸²¹ Cour internationale de Justice, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif du 20 décembre 1980, *Rec.*, pp. 89-90, § 37.

Échappant au volontarisme, les principes généraux du droit sont peut-être la source la mieux à même de réellement fonder l'autonomie juridique de l'existence des organisations. Ces principes étant autonomes à l'égard de leur volonté même, puisque ancrés dans leur qualité de sujets de droit international. Ils s'inscrivent dans l'opinion individuelle du Juge Alvarez dans l'affaire *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)* : « [i]l faut insister sur le fait qu'une institution, une fois créée, acquiert une vie propre indépendante des éléments qui lui ont donné naissance et qu'elle doit se développer conformément non pas à l'opinion de ceux-ci, mais aux exigences de la vie internationale ». Lesquelles exigences il n'appartient pas à la volonté des organisations ou même de leurs États membres de décider, mais qui s'imposent en tant que conditions objectives de la réussite de l'action et du fonctionnement des organisations⁸²². Ce sont ces règles que dégagent selon nous la pratique des organes de contrôle : non pas des engagements spécifiques souscrits par les organisations internationales, mais des obligations dues envers les personnes privées tierces affectées par la poursuite de leur fonction et que les organisations doivent de par leur appartenance à la société internationale. C'est d'une responsabilité objective qu'il s'agit, fondamentalement, au sens où elle ne repose pas sur un fait internationalement illicite entendu comme violation d'un engagement conventionnel ou coutumier, mais comme un acte internationalement illicite au regard de ce qui fonde l'existence des organisations et leur raison d'être au sens de l'espace international, ce que l'on peut rattacher à la catégorie des principes généraux du droit.

514. Reste le point de leur identification, qui est toujours là où les raisonnements se fondant sur les pouvoirs inhérents ou impliqués des organisations posent problème. L'argument de la nécessité sur laquelle repose la reconnaissance de ces pouvoirs est fragile. Il est exposé à la critique de la subjectivité de celui qui l'affirme⁸²³. Et il fait face au reproche toujours ouvert que c'est la nécessité qui est nécessaire à l'extension des pouvoirs de l'organisation et non pas l'inverse⁸²⁴. L'idée que les principes encadrant l'action des organisations ne sont pas identifiables à partir d'une affirmation expresse de volonté de l'organisation internationale ou des États qui l'ont fondée, mais doivent être dégagés à partir de ce qui est reconnu comme inhérent à l'existence des organisations, est vulnérable aux mêmes critiques. C'est là que l'apport particulier des déterminations rendues par les organes de contrôle se révèle. Tout d'abord, leur double autonomie – l'autonomie de l'espace institutionnel et leur propre autonomie au sein de l'espace institutionnel conférée par leurs caractères d'indépendance et d'impartialité – constitue une garantie supplémentaire d'objectivité : ils défendent l'autonomie

⁸²² Cour internationale de Justice, *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, opinion individuelle du Juge Alvarez, 28 mai 1948, *Rec.*, p. 68.

⁸²³ Comme le fait remarquer Viljam ENGSTRÖM, « [i]n the Reparation for Injuries opinion, which is commonly referred to as the very source of the idea of implied powers of international organizations, the reasoning of the ICJ and the dissent of Judge Hackworth demonstrate that even opposing arguments can be put forward in terms of functional necessity » (« Powers of Organizations and the Many Faces of Autonomy », in R. COLLINS, N.D. WHITE (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional independence in the International Legal Order*, Routledge, Abingdon, 2011, p. 222).

⁸²⁴ Comme le note Jan KLABBERS, « [n]o matter how often the ICJ may claim that implied powers arise 'by necessary intendment', implied powers will always remain vulnerable to the critique that they were not explicitly granted and that there is a very fine line between an implied power and 'mission creep' » (« The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law », *European Journal of International Law*, 2015, vol. 26/1, pp. 27-28).

de l'organisation, étant l'expression de sa volonté propre, avec la garantie que leur opinion est autonome à l'égard des États membres et des autres organes de l'organisation. Ensuite, et c'est là le point le plus important et novateur, la confrontation qu'ils opèrent entre l'objectif poursuivi par l'organisation – sa fonction – et la réalité des conséquences de son action – ses conséquences concrètes pour les personnes privées tierces – permet d'ouvrir l'appréciation de la nécessité d'encadrer l'action de l'organisation à autre chose que la seule perspective fonctionnaliste. En introduisant le point de vue d'un tiers concerné par l'accomplissement de la fonction de l'organisation, mais dont la volonté n'est pas mêlée à son établissement, les organes de contrôle produisent une appréhension objective des nécessités de la vie internationale à travers la considération du vécu des individus. Ils rendent ainsi apparent le besoin d'incorporer dans le droit de l'organisation la garantie des droits des individus à l'obligation d'accomplir sa fonction.

2. Des obligations à la jonction de la garantie des droits des individus et du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale

515. Une manière de concevoir l'origine des obligations mises en œuvre à travers les organes de contrôle est de ne pas les dissocier de la fonction de l'organisation. Dans cette perspective, la relation entre l'organe de contrôle et l'organe exécutif auquel ses déterminations sont adressées s'inscrit dans une forme de complémentarité. Il s'agit en effet d'équilibrer la conception de ce que bien accomplir la fonction de l'organisation veut dire à partir de l'apport d'un point de vue extérieur à sa formulation. La recherche de la protection des droits des individus se rattache à l'approche constitutionnaliste du contrôle, entendue au sens d'orientée vers l'objectif de garantir les droits des individus et portée par les valeurs attachées à cette conception du développement du droit international. À l'opposé, la recherche du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale et du respect de la volonté des États membres se rattache à l'approche fonctionnaliste du contrôle, qui tend à nier les individus comme un élément pertinent de la conception du droit des organisations internationales. L'écueil sur lequel bute le développement du droit de la responsabilité des organisations internationales est essentiellement celui de ne pouvoir se détacher de la théorie fonctionnaliste, malgré ses insuffisances normatives, pour dégager une approche qui parviendrait à expliquer le fonctionnement des organisations⁸²⁵. Par opposition, si l'approche constitutionnaliste est séduisante sur un plan normatif, elle demeure en revanche en décalage avec la réalité du fonctionnement des organisations. À l'égard de ce dilemme, l'apport des organes de contrôle ouverts aux individus tiers est de mêler ces deux conceptions, en les équilibrant l'une l'autre.

516. Concrètement, s'agissant des obligations des organisations internationales, l'opposition entre ces deux perspectives se traduit dans la réponse à la question de savoir quelle obligation l'organisation internationale remplit-elle en mettant en œuvre un contrôle ouvert aux individus du respect de règles de droit protégeant leurs droits et intérêts légitimes. S'agit-il de la manifestation d'une obligation pesant sur l'organisation internationale depuis l'extérieur de son ordre juridique interne, c'est-à-dire une exigence du droit international général s'appliquant aux

⁸²⁵ Voir Chapitre 1.

relations entre les organisations et les individus tiers, ou bien s'agit-il d'une obligation pesant sur l'organisation trouvant son fondement dans le droit institutionnel ? S'agissant par exemple de la MINUK, cela se traduit concrètement par le fait de savoir si le respect des règles contenues dans la Convention européenne des droits de l'Homme est dû parce que le droit international pose une obligation générale de respect des droits fondamentaux des individus – représentés dans ce contexte par l'ensemble de textes listés dans le mandat du Panel consultatif des droits de l'Homme – ou bien si la MINUK doit respecter la Convention parce que sa fonction l'exige. S'agissant de la Banque mondiale, la question se pose dans la perspective de savoir si le droit international du développement ouvre des droits aux individus ou bien si c'est la fonction de la Banque mondiale qui implique de respecter des normes relatives à la définition de ce qu'est le développement – qui rejoignent les droits protégés par les individus. À l'égard de ce questionnement, l'apport des organes de contrôle est de faire le pont entre ces deux points de départ possibles de l'obligation pour les organisations de respecter les droits des individus, en les joignant dans la pratique de l'organisation.

517. Ainsi, plutôt que d'opposer l'organe de contrôle à l'organe exécutif dans le cadre de la procédure initiée par les individus, il faut plutôt considérer l'idée d'un rapprochement. En effet, au final, la question n'est pas tant celle de considérer la prévalence de l'organe de contrôle comme intrinsèquement meilleure que la prévalence de l'organe exécutif, mais d'apprécier l'apport de l'organe de contrôle aux délibérations et décisions de l'organe exécutif, et à la conduite des opérations par l'administration de l'organisation internationale. À cet égard, adopter une vision clivée de la procédure de contrôle conduirait à une mauvaise appréciation de son apport sur le plan du respect des obligations des organisations internationales vis-à-vis des personnes privées tierces. La procédure de contrôle n'est pas une procédure visant à garantir le respect des droits des individus au même sens que l'est la possibilité de saisir un juge comme la Cour européenne des droits de l'Homme ou même les experts siégeant au Comité du Pacte international pour les droits civils et politiques. Elle n'est pas non plus une procédure visant au seul contrôle du respect de la volonté des États membres par l'administration de l'organisation internationale. Elle est les deux, non pas alternativement mais en même temps. Le succès de la procédure de contrôle dépend de la mesure dans laquelle ces deux facettes réussissent à se mêler pour ne faire qu'un. On ne doit donc pas opposer l'obligation de remplir la fonction de l'organisation à l'obligation de garantir les droits des individus, mais les réunir. C'est ce que permettent les organes de contrôle. Pour cela, ils n'ont nul besoin de rendre des décisions obligatoires. Ils ont besoin d'être écoutés et, le cas échéant, entendus.

B/ Une finalité des régimes d'obligations mis en œuvre par les organes de contrôle cohérente avec le concept de principes généraux du droit

518. Les ambiguïtés relevées relativement aux sources des obligations des organisations internationales mises en œuvre par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces amènent à s'interroger sur la finalité poursuivie par ces régimes d'obligations. On peut en effet relever qu'ils s'inscrivent dans une double dimension : interne, qui met l'accent sur la dimension déontologique de la responsabilité (1), et externe, qui met pour sa part l'accent sur la dimension relationnelle de la responsabilité (2).

1. La dimension interne des obligations affirmées dans le cadre de la procédure de contrôle : une éthique pour l'administration de l'organisation internationale

519. Si l'on conçoit l'apport des organes de contrôle à l'affirmation des obligations des organisations internationales envers les individus tiers dans la perspective des relations entre les requérants et l'administration de l'organisation, la procédure de contrôle s'affirme comme la construction d'une éthique institutionnelle. C'est la dimension la plus simple à saisir, la plus immédiate, qui est commune à tout régime d'obligations : celui de faire bien. Pour les organisations internationales, elle s'inscrit dans un tournant vers l'éthique, qui les voit se préoccuper du sort des individus dans le cadre de l'accomplissement de leur fonction. Dans cette perspective, c'est la dimension de protection des individus qui est mise en avant. Mais elle rejoint la dimension de contrôle du bon accomplissement de la fonction, à travers la dimension ontologique de la responsabilité des organisations internationales : comme le dit Pindare, « Puisses-tu devenir qui tu es en l'apprenant »⁸²⁶. À travers l'obligation de respecter les droits des individus, à travers le contrôle qui veille à ce que les organisations internationales *fassent bien*, on touche à l'obligation de faire *le bien*. L'impératif pesant sur l'action devient un impératif pesant sur la dimension morale du sujet, dans son rapport à lui-même : l'organe de contrôle apprend à l'organisation ce que signifie *faire bien* vis-à-vis des individus, et ce faisant, en apprenant à *faire bien*, l'organisation doit devenir ce qu'elle est, c'est-à-dire être conforme à la finalité de son action. Dans cette conception de la responsabilité, il y a l'idée de devenir conscient de soi-même : l'impératif qui porte sur l'action se répercute ici sur la conscience du sujet qui agit. On voit là comment la dimension déontologique, qui est interne, rejoint l'approche fonctionnaliste à travers le problème de la fidélité de l'organisation à sa fonction. Appréhendées sous cet angle, les obligations substantielles pesant sur les organisations se structurent donc comme une éthique du sujet, en rejoignant l'idée de vertu.

⁸²⁶ PINDARE, *II^{ème} Pythique*, v. 72.

2. *La dimension externe des obligations affirmées dans le cadre de la procédure de contrôle : un droit institutionnel collaboratif*

520. En plus de sa dimension interne à l'ordre institutionnel de chaque organisation, la question du respect des droits des personnes privées tierces par les organisations internationales est à replacer dans le contexte plus large des relations entre les organisations internationales et les autres sujets de droit international dont elles dépendent pour l'accomplissement de leur fonction : États en leur qualité d'États souverains et autres organisations internationales. Dans cette perspective, le contrôle du respect des droits et intérêts légitimes des individus tiers acquiert une dimension que l'on peut qualifier de « collaborative »⁸²⁷. C'est-à-dire qu'au-delà de leur dimension de mode de règlement des différends, les organes de contrôle relèvent également d'un mode de règlement des conflits de juridiction entre différents sujets de droit sur une même situation de fait. Par les obligations qu'ils mettent en œuvre à l'égard des organisations internationales, qui les rapprochent des obligations pesant sur les États, ils œuvrent à faire accepter la juridiction des organisations internationales sur les personnes privées tierces.

521. On retrouve là le sens des décisions *Waite and Kennedy* et *Kadi* rendues respectivement par la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour de justice de l'Union européenne. Les organes de contrôle peuvent se lire comme une manière pour les organisations de satisfaire aux conditions mises par les États pour la mise en œuvre de leurs décisions au sein de leurs juridictions. Cette lecture s'applique surtout aux exemples du Médiateur du Comité des sanctions et de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol. Nous avons vu précédemment comment la création de ces deux organes de contrôle est reliée aux menaces élevées par les États de faire obstacle à la mise en œuvre régulière des compétences de ces organisations, si celles-ci ne respectaient pas un corpus minimal de règles garantissant le respect reconnu aux individus dans les ordres juridiques nationaux⁸²⁸. En y répondant et en reconnaissant ainsi la légitimité des exigences formulées par les juridictions nationales soutenues par les juridictions internationales de protection des droits de l'Homme, les organisations s'inscrivent dans une démarche collaborative. Elles rapprochent les obligations auxquelles elles se soumettent au sein de leurs ordres juridiques internes respectifs de celles applicables au sein des ordres juridiques nationaux, en les adaptant à leurs spécificités. Cela montre la continuité qui existe entre les ordres juridiques. Malgré leur prétention à une autonomie normative, les organisations internationales ne sont pas comme des îles isolées du continent. Leurs ordres juridiques n'existent pas indépendamment de l'ordre juridique international. Et si elles sont autonomes à l'égard de leurs États membres, elles n'existent pas sans ceux. À ce titre, si elles ne sauraient être soumises aux droits nationaux, les organisations ne sauraient pour autant ne pas tenir compte de leur contenu à l'égard des personnes privées tierces. La défense de leur autonomie s'exerce à l'égard des États membres parce qu'ils ont une prétention individuelle toujours ouverte à s'approprier pour eux-mêmes le pouvoir qu'ils ont confié collectivement aux organisations. Mais les individus tiers n'ont quant à eux aucune prétention de cette sorte. Aussi,

⁸²⁷ Le terme est emprunté à Catherine Kessedjian, voir « Postface. Entretien entre Franck Latty et Catherine Kessedjian », in C. KESSEDIAN, *Le droit international collaboratif*, Paris, Pedone, 2016, p. 173.

⁸²⁸ Voir Chapitre 1.

on peut opposer à l'autonomie de l'ordre juridique interne des organisations la nécessité d'une collaboration normative avec les ordres juridiques nationaux, afin d'exclure toute rupture dans la garantie des intérêts des personnes privées tierces qui ne serait pas justifiée par le bien-fondé de l'action des organisations.

522. S'agissant de la MINUK et de la Banque mondiale, les organes de contrôle de ces organisations ne relèvent pas d'une dimension collaborative sur le plan de l'exécution directe des compétences de l'organisation comme c'est le cas des deux autres organes de contrôle précédemment mentionnés. Ils s'inscrivent tout de même dans une dimension collaborative, dans la mesure où leur mise en place découle pour une part des pressions exercées par les États membres relativement à la manière dont elles remplissaient leurs fonctions – de façon non satisfaisante selon eux⁸²⁹. Si la pression juridique ne s'applique pas de la même manière, parce qu'il ne s'agit pas pour l'État de bloquer l'exécution des compétences de l'organisation sur son territoire, elle n'en est pas moins présente à travers l'exigence d'un alignement des obligations de l'organisation à l'égard des individus sur un standard international pouvant s'appliquer à tous les sujets de droit international.

523. Cette dimension collaborative se rattache à l'approche centrée sur le bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale. Avec l'exemple du Médiateur du Comité des sanctions, on voit comment cette dimension vient œuvrer pour la garantie des droits des individus. Mais celle-ci ne constitue pas l'objectif du régime juridique d'obligations auquel l'organisation vient se soumettre : elle ne le fait que parce qu'il s'agit d'une condition *sine qua non* de la réalisation de sa fonction. Sans le respect de ce régime d'obligations, les États paralyseraient la mise en œuvre des décisions décidées par le Comité des sanctions. C'est donc la volonté des États membres, et non les droits et intérêts légitimes des individus tiers concernés par l'action de l'organisation, qui constitue la *ratio* du régime d'obligations appliqué par le Médiateur. On voit là se dessiner la perspective d'un fonctionnalisme constitutionnalisé, c'est-à-dire d'une explication du fonctionnement des organisations internationales qui permette de faire une place aux tiers au sein de la perspective fonctionnaliste centrée sur le rapport entre l'organisation et ses États membres.

Section 2 – Le contenu des obligations primaires encadrant l'accomplissement de la fonction des organisations internationales

524. Dans l'appréciation des obligations primaires des organisations à partir de l'étude des organes de contrôle, il faut à la fois considérer la pratique des organes de contrôle en tant que tiers indépendant et impartial et en tant qu'organe de l'organisation. C'est-à-dire qu'il faut considérer la pratique de l'organe de contrôle en tant qu'elle est intégrée à la pratique de l'organisation internationale et en tant qu'elle est indépendante d'elle. On retrouve ici la dualité janusienne précédemment évoquée. Concrètement, cela signifie qu'il importe d'abord de s'interroger sur la mesure dans laquelle l'existence de l'organe de contrôle constitue en elle-même une obligation de l'organisation. Puis il convient de s'interroger sur les obligations de l'organisation transparaissant dans sa pratique, la réponse à la première question n'étant pas

⁸²⁹ Voir Chapitre 1.

nécessairement neutre à cet égard : si la création d'un organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces est une obligation pour l'organisation, cela ne se transmet-il pas à sa pratique ?

525. Se poser la question du contenu des obligations primaires encadrant l'accomplissement de la fonction des organisations internationales à partir de la pratique des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces appelle à rechercher l'unité dans la diversité. En effet, dès lors que les organisations internationales exercent leurs activités dans des champs très différents, le contenu des obligations qui s'y rapportent est par nature amené à être différent et varié. Aussi y trouvera-t-on nécessairement une part irréductible de diversité (*I*). Cela ne signifie cependant pas qu'un régime commun d'obligations des organisations internationales vis-à-vis des individus concernés par l'accomplissement de leurs fonctions respectives ne puisse être dégagé de la pratique des organes de contrôle (*II*).

I – La diversité matérielle du contenu des obligations primaires encadrant l'accomplissement de la fonction des organisations internationales

526. Le contenu des obligations primaires s'imposant aux organisations internationales dans le cadre de l'accomplissement de leur fonction est logiquement orienté pour une part par le principe de spécialité qui s'applique de manière générale au droit du système institutionnel international (*A*). Dans la pratique des organes de contrôle toutefois, la portée du principe de spécialité apparaît être à relativiser (*B*).

A/ L'application du principe de spécialité des organisations internationales aux régimes d'obligations encadrant l'accomplissement de leurs fonctions

527. La question se pose quant à ce que signifie l'application du principe de spécialité des organisations à leurs obligations primaires vis-à-vis des personnes privées tierces. Comme on l'a précédemment observé, le droit institutionnel originaire est largement sous-exploité sur le plan de l'encadrement des relations entre ces deux catégories de sujets de droit, lequel relève en conséquence largement du droit institutionnel dérivé. Aussi, si ce celui-ci présente des spécificités, elles ne se déploient pas comme la conséquence juridique logique des normes institutionnelles originaires sur lesquelles il repose. S'interroger quant à une spécialité des régimes d'obligations des organisations internationales eu égard à leur fonctionnement et à la nature de leurs fonctions amène donc à appréhender la signification du principe de spécialité en se rapportant à ce qu'est le sujet de droit en cause en tant qu'il se distingue des autres sujets de droit. Cette interrogation se déploie sur plusieurs plans, susceptibles de se recouper et de se superposer selon la manière dont est entendu le qualificatif de « spécial ». Tout d'abord, une organisation internationale peut être spéciale par rapport aux États, ce qui peut s'entendre dans deux sens : qu'elles ne sont pas la simple émanation des États, mais constituent des entités propres dotées d'une mesure d'autonomie, et aussi que leurs caractères – rôle, structure, moyens... – sont différents de ceux des États. Ensuite, une organisation internationale peut être spéciale vis-à-vis des autres organisations internationales, leurs obligations primaires se distinguant de par la différence de nature de leurs fonctions, compétences et pouvoirs respectifs.

Dans les deux cas, l'affirmation de la spécialité des régimes d'obligation des organisations internationales eu égard à leur fonctionnement et à la nature de leurs fonctions apparaît fondamentalement comme l'application de l'idée que chaque organisation internationale est un système à part entière, distinct des autres et ayant sa logique propre dépendante de son orientation, de sa structuration et de sa dotation propres.

528. Pour le droit institutionnel international, le concept de spécialité ressort à la fois comme un principe et une nécessité logique. Il est un principe, car il est la traduction de l'autonomie des organisations internationales dans le champ de leurs obligations primaires, la manifestation de leur identité propre et du pouvoir dont elles sont investies. Et il est une nécessité logique, car il est aussi l'application de la dépendance des organisations à l'égard des États, qui les limitent dans l'expression de leur potentialité de sujet de droit. On retrouve là la double dynamique qui traverse le droit institutionnel international, partagé entre autonomie et dépendance. À cette lumière, la spécialité du régime d'obligations de l'organisation apparaît comme étant susceptible de révéler autant l'affirmation de la supériorité du droit de l'organisation vis-à-vis de ses États membres – s'appropriant les obligations afférentes aux pouvoirs et compétences dont ils les ont investi et les liant à leur respect –, que la manifestation du caractère limité et soumis de la volonté de l'organisation par rapport à celle de ses États membres – limitant sa capacité à s'engager, même au regard des obligations qui lient ses États membres en leur qualité d'États souverains. On se retrouve dès lors à se demander si le principe de spécialité des organisations internationales – révélant soit leur pouvoir, soit leur impuissance – joue en faveur du principe de soumission au droit ou bien en sa défaveur.

529. Dans la pratique des organes de contrôle, on peut observer que le principe de spécialité des obligations primaires pesant sur les organisations internationales dans le cadre de l'accomplissement de leurs fonctions apparaît s'appliquer essentiellement eu égard à la nature de la fonction et au fonctionnement de l'organisation (1), ainsi qu'eu égard au champ géographique de son action (2).

1. La spécialité du régime d'obligations de l'organisation internationale eu égard à son fonctionnement et à la nature de sa fonction

530. Lorsque l'on se penche sur la manière dont le principe de spécialité transparaît dans les différents régimes d'obligations mis en œuvre par les organes de contrôle étudiés dans le cadre de cette recherche, une première grande distinction apparaît entre les organisations dont le régime d'obligations repose sur une création de leur droit interne et celles dont il procède par mise en œuvre de règles n'appartenant pas originellement au droit interne de l'organisation. Par exemple, le régime d'obligations de la MINUK énoncé dans le statut de son Panel liste un ensemble de textes internationaux dont aucun n'est une création de la MINUK⁸³⁰. La formulation employée par le statut est que le Panel contrôle le respect par l'organisation des

⁸³⁰ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 1, § 2.

droits de l'homme « *as set forth in one or more of the following instruments* »⁸³¹. Il s'agit donc de rattacher de manière formelle – par transposition – le régime d'obligations de la MINUK à un régime général d'obligations qui ne lui est pas spécifique, puisqu'originellement extérieur à l'organisation. À l'opposé, on trouve les exemples de la Banque mondiale et du Comité des sanctions du Conseil de sécurité. Le statut du Panel d'inspection de la Banque mondiale énonce que son mandat est de contrôler « *whether the Bank has complied with all relevant Bank policies and procedures* »⁸³². Les textes juridiques mis en œuvre par le Panel d'inspection de la Banque sont une pure création de l'organisation et n'ont pas d'existence formelle en-dehors de son ordre juridique interne. La prise en considération de la spécificité de sa fonction se déploie ainsi à travers un ensemble normatif extrêmement dense produit par l'organisation elle-même, couvrant un champ extrêmement diversifié. Si l'on prend par exemple les *Bank Procedures 8.60 - Development Policy Financing*, il est indiqué en ouverture :

« *Development policy operations are governed by this OP/BP, and the following OPs and BPs (including any relevant Operational Memoranda and Instructions [internal use only]), as applicable : OP 1.00, Poverty Reduction; World Bank Group Directive on Country Engagement ; OP/BP 2.30, Development Cooperation and Conflict ; OP/BP 3.10, Financial Terms and Conditions of IBRD Loans, IBRD Hedging Products, and IDA Credits ; OP 4.07, Water Resource Management ; OP/BP 4.20, Gender and Development ; OP 4.76, Tobacco ; OP 7.00, Bank Loans and Guarantees Contractual Arrangements ; OP7.20, Security Arrangements ; OP/BP 7.30, Dealing with De Facto Governments ; OP/BP 7.40, Disputes Over Defaults on External Debt, Expropriation, and Breach of Contract ; OP/BP 7.60, Projects in Disputed Areas ; OP/BP 8.45, Grants ; OP/BP 10.20, Global Environmental Facility Operations ; OP/BP 11.00, Procurement ; OP/BP 13.16, Country Portfolio Performance Reviews ; OP/BP 14.10, External Debt Reporting and Financial Statements ; OP/BP 14.20, Cofinancing ; OP/BP 14.40, Trust Funds ; BP 17.30, Communications with Executive Directors ; and BP 17.55, Inspection Panel* »⁸³³.

On peut ainsi observer que, dans sa pratique, le Panel d'inspection est appelé à examiner le respect d'une grande diversité d'obligations contenus dans des textes appartenant spécifiquement à l'ordre juridique interne l'organisation, qui viennent encadrer la réalisation concrète de sa fonction et la manière dont elle doit opérer. En cela, le régime d'obligations primaires interne de la Banque mondiale se démarque de celui de la MINUK évoqué juste avant. Le régime d'obligations pesant sur le Comité des sanctions du Conseil de sécurité présente le même profil que celui de la Banque mondiale, étant soumis à un standard créé par le Médiateur spécialement pour s'appliquer dans le cadre de la procédure de retrait d'un nom de la Liste⁸³⁴.

531. Par rapport à ces exemples, le régime juridique mis en œuvre par la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL apparaît comme correspondant à un modèle hybride, au sein duquel coexistent des obligations formellement créées par l'organisation et d'autres qui lui sont extérieures et qu'elle s'applique à elle-même par transposition dans son droit interne. La

⁸³¹ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 1, § 2.

⁸³² Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 36.

⁸³³ Banque mondiale, *Bank Procedures 8.60 - Development Policy*, juillet 2014, BP 8.60, p. 1.

⁸³⁴ Bureau du Médiateur, *Approach and Standard*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté.

Chambre de contrôle de la Commission est ainsi compétente pour contrôler « *the compliance of the processing of data with INTERPOL's rules* »⁸³⁵. Ces dernières sont définies dans le statut de la Commission comme « *INTERPOL's Constitution and its Rules on the Processing of Data* »⁸³⁶. Le régime d'obligations applicables se présente donc comme formellement spécial à la fonction d'INTERPOL. Dans le détail toutefois, on observe que cette spécificité est tempérée dans le contenu même de ces textes. L'article 11 – intitulé « *Lawfulness* » – des règles d'INTERPOL sur le traitement des données dispose en effet que :

« *Data processing in the INTERPOL Information System should be authorized with due regard for the law applicable to the National Central Bureau, national entity of international entity and should respect the basic rights of the persons who are the subject of the cooperation, in accordance with Article 2 of the Organization's Constitution and the Universal Declaration of Human Rights to which the said Article refers* »⁸³⁷.

Dans cette disposition, on observe une imbrication des règles spécifiques à l'organisation et, avec le renvoi à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, leur insertion dans un cadre général non-spécifique qui lui est extérieur.

532. On pourrait voir ainsi se dégager un schéma dans lequel l'absence de spécificité formelle du régime d'obligations d'une organisation internationale – c'est-à-dire le renvoi à des textes de protection des droits des individus extérieurs à l'organisation – renverrait à une absence de spécificité matérielle des obligations assumées vis-à-vis des individus tiers. C'est certainement ce qui se dégage du régime d'obligations d'INTERPOL. Pour autant, un tel schéma ne nous semble pas recouvrir une réalité d'ensemble des régimes d'obligations des organisations internationales. Si l'on prend l'exemple de la MINUK, son régime d'obligations vis-à-vis des individus tiers ne présente aucune spécialité formelle ni matérielle, dans le sens où l'organe de contrôle n'applique aucun droit *propre* à l'organisation ; exclusivement du droit qu'elle emprunte à d'autres systèmes juridiques. Mais on peut se demander si ce n'est pas là, en soi, une application du principe de spécialité, en ce que ce régime d'obligations correspond à la réalité de la fonction assumée par la MINUK : être l'État de façon transitoire sur le territoire du Kosovo, ce qui implique dans le cadre de l'accomplissement de cette fonction de se soumettre aux mêmes obligations que celles pesant sur un État. Par ailleurs, la spécialité formelle d'un régime d'obligations n'implique pas nécessairement la spécialité du contenu de ses normes. Par exemple, le contenu de l'*OP 7.30 – Dealings with De Facto Governments* de la Banque mondiale reprend les principes généraux du droit international public en la matière⁸³⁸. Pour justifier la règle regardant le financement de nouveaux projets de développement par la Banque dans des pays dirigés par un gouvernement *de facto*, il est ainsi précisé que :

« *Agreements between the Bank and its members are governed by international law. International law also prescribes certain principles with respect to de facto governments. Under a general but not unqualified principle of international law, obligations entered*

⁸³⁵ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, II.E/RCIA/GA/2016, Article 33, § 3.

⁸³⁶ *Ibid.*, Article 2, § 3.

⁸³⁷ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données*, approuvé lors de la 88^{ème} session de l'Assemblée générale du 15 au 18 octobre 2019, III/IRPD/GA/2011 (2019), Article 11.

⁸³⁸ Banque mondiale, *OP 7.30*.

into by de facto governments, purporting to be binding on the state, must be honored by successor governments »⁸³⁹.

On voit ici que la Banque appuie son droit sur le droit international. Si les règles qu'elle applique en la matière sont formellement spéciales, elles ne le sont pas matériellement. Elles ne font que décliner un principe général du droit international.

533. Au final, la question est de savoir ce que l'on entend par spécialité. S'agit-il d'une norme dont le contenu est spécifique à l'organisation internationale et ne se retrouve pas dans un autre contexte ? Ou bien s'agit-il d'appliquer des normes en elles-mêmes non spécifiques, mais exclusivement pertinentes au regard de la spécialité de la fonction de l'organisation internationale ? Non pas que ces deux dimensions soient au demeurant nécessairement exclusives l'une de l'autre⁸⁴⁰. Au sein des régimes d'obligations des organisations internationales étudiés, les normes dont le contenu serait proprement spécial apparaissent limitées aux situations où elles s'appliquent à des activités des organisations qui sont proprement spéciales et ne sauraient être mises en comparaison avec des activités de même nature entreprises par des États dans leurs ordres juridiques internes, ou bien lorsque ces normes se rapportent à l'organisation interne de l'organisation internationale.

534. Par exemple, dans le Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données, on trouve des dispositions régissant le fonctionnement des différentes bases de données et outils mis en place par l'organisation, dont le contenu se présente comme spécifique à la nature internationale de la coopération policière. L'Article 34 – « *Compliance with the Organization's Constitution* » – concernant les bases de données de police dispose ainsi que :

« (3) *To determine whether data comply with Article 3 of the Constitution, all relevant elements shall be examined, such as:*

- (a) *nature of the offence, namely the charges and underlying facts;*
- (b) *status of the persons concerned;*
- (c) *identity of the source of the data;*
- (d) *the position expressed by another National Central Bureau or another international entity;*
- (e) *obligations under international law;*
- (f) *implications for the neutrality of the Organization;*

⁸³⁹ Banque mondiale, *OP 7.30*, note 6.

⁸⁴⁰ Nous ne pourrions apporter au mieux qu'une réponse partielle à cette interrogation. Le champ de notre recherche se limite en effet aux obligations des organisations internationales vis-à-vis des personnes privées tierces telles que mises en œuvre par les organes de contrôle. Ce n'est certainement pas le champ du droit interne des organisations qui est le plus susceptible d'être affecté par le principe de spécialité, dans la mesure où il relève pour une part des relations externes de l'organisation. Toute application du principe de spécialité s'en trouve tempérée par le fait que les régimes d'obligations étudiés se déploient en interaction avec l'environnement juridique externe des organisations, limitant la portée du principe (voir *infra*, Section 1, I, B). Qui plus est, appréhender la spécialité du régime d'obligations d'une organisation internationale demande de le comparer dans le détail avec les régimes d'obligations applicables aux autres sujets de droit – États, autres organisations, voire personnes privées – exerçant des activités de même nature. D'une part, cela impliquerait d'étendre considérablement le champ de cette recherche et, d'autre part, le caractère particulièrement technique des activités de certaines des organisations internationales étudiées – notamment la Banque mondiale – requerrait des compétences que nous ne prétendons pas posséder pour pouvoir réellement comparer le contenu de leur droit interne. Pour ces raisons, sans renoncer à pousser nos observations le plus loin possible, nous ne nous aventurerons pas à proposer une analyse des aspects les plus techniques des régimes d'obligations mis en œuvre par les organes de contrôle étudiés.

(g) *the general context of the case* »⁸⁴¹.

L'Article 3 de la Constitution d'INTERPOL dispose que, « *[i]t is strictly forbidden for the Organization to undertake any intervention or activities of a political, military, religious or racial character* »⁸⁴². Les différents critères de licéité du traitement des données personnelles qui mettent en œuvre l'Article 3, plus spécifiquement les alinéas a à d, manifestent la spécialité de la fonction de l'Organisation d'assurer la coopération policière internationale. Il ne s'agit en effet pas ici de sanctionner des poursuites politiquement motivées – l'Organisation ne prenant pas position à cet égard au titre du respect de l'Article 3 de sa Constitution –, mais de la tenir éloignée d'enquêtes diligentées par des États membres ayant une dimension politique avérée⁸⁴³. C'est un principe de neutralité propre à l'organisation internationale qui est couvert par l'article 34, § 3 du Règlement sur le traitement des données d'INTERPOL. Cette spécialité du droit applicable à l'organisation apparaît de façon plus éclairante encore dans l'alinéa 1 de l'article 83 du même Règlement – « *Specific conditions for publications of red notices* » – qui liste des objets d'accusations pour lesquelles des demandes d'émission de notices rouges sont interdites, et notamment : « *offences that in various countries raise controversial issues relating to behavioural or cultural norms* »⁸⁴⁴. Dans la pratique de la Chambre des requêtes de la Commission de contrôle des fichiers, le caractère politique des accusations fondant la demande d'émission d'une notice rouge montrent que le principe sous-jacent est celui de la neutralité de l'organisation. Celui-ci relève du principe de spécialité, et non d'une appréciation de la nature des poursuites en elles-mêmes au regard d'un principe d'interdiction de la criminalisation d'activités politiques, comme on en trouve dans des régimes de protection des droits de l'Homme. Par exemple, dans l'affaire 2018-04 concernant une notice rouge ciblant un homme d'affaires important impliqué dans une affaire d'arbitrage commercial à l'encontre de l'État membre à l'origine de la notice, après avoir analysé le contexte de la demande, la Commission a retenu que « *there may indeed be political elements around this case, and that maintaining the data challenged could have adverse implications for the neutrality of the Organization, in that the Organization would be perceived as facilitating politically motivated activities* »⁸⁴⁵. Cette spécificité du droit interne des organisations internationales dans une perspective de comparaison avec le droit applicable aux États apparaît en revanche commune dans une perspective de comparaison entre les organisations, au sens où une disposition comme celle imposant la neutralité politique se retrouve assez largement. Par exemple, elle est également présente dans les Statuts de la Banque mondiale :

⁸⁴¹ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données*, approuvé lors de la 88^{ème} session de l'Assemblée générale du 15 au 18 octobre 2019, III/IRPD/GA/2011 (2019), Article 34, § 3.

⁸⁴² Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de l'OIPC-INTERPOL*, version amendée en date du 29 décembre 2017, I/CONS/GA/1956 (2017), Article 3.

⁸⁴³ Dans l'application de l'article 34, § 3 du Règlement sur le traitement des données, la Chambre des requêtes de la CCF applique le principe de la prédominance du caractère politique de l'accusation. Voir, par exemple, Commission de contrôle des fichiers, *Accuracy-Quality, Due process-Fair hearing, Political character*, décision n° 2018-13, § 17.

⁸⁴⁴ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données*, approuvé lors de la 88^{ème} session de l'Assemblée générale du 15 au 18 octobre 2019, III/IRPD/GA/2011 (2019), Article 83, § 1, (a), (i).

⁸⁴⁵ Commission de contrôle des fichiers, *Purpose of the data, Lawfulness-Validity of proceedings, Political character*, décision n° 2018-04, § 34.

« *The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I* »⁸⁴⁶.

Une telle disposition recouvre en réalité une double problématique commune aux organisations internationales : d'une part, la protection de la souveraineté des États membres de l'organisation vis-à-vis de cette dernière, et d'autre part, la protection de la fonction de l'organisation vis-à-vis de la souveraineté de ses États membres.

535. Un autre exemple intéressant à relever pour montrer l'influence du principe de spécialité dans les régimes d'obligations des organisations internationales à l'égard des individus tiers est celui du standard mis en œuvre par le Médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité pour apprécier le bien-fondé de l'inscription d'un nom sur la Liste. Comme relevé précédemment, ce standard est une pure création du Médiateur. Pour le construire, il explique s'être conformé à la volonté poursuivie par le Conseil de sécurité à travers l'édiction de ses régimes de sanctions⁸⁴⁷. En particulier, la nature du standard correspond à la nature des sanctions, qui sont, comme le rappelle le Conseil dans sa résolution 2368 – que cite le Médiateur dans son explication –, « *preventative in nature and are not reliant upon criminal standards set out under national law* »⁸⁴⁸. Il ne s'agit pas de dire que le contenu de ce standard est ignoré d'autres régimes d'obligations. Le Médiateur s'est appuyé pour le définir sur une analyse comparée des systèmes juridiques nationaux et régionaux en matière de gels d'avoirs et autres sanctions visant à lutter contre le terrorisme⁸⁴⁹. Sa spécialité est dans le caractère unique de ce standard, qui n'est applicable que dans le cadre du Comité des sanctions du Conseil de sécurité et n'est pas la transposition ni même la reproduction d'un autre régime d'obligations, comme c'est le cas pour la MINUK par exemple.

536. La spécificité formelle de la réglementation interne de la Banque mondiale ne se traduit pour autant pas nécessairement par une spécificité matérielle. Si l'on revient à la liste de textes énumérés précédemment par les BP 8.60, on observe qu'ils peuvent être séparés en deux catégories : ceux qui se transposent des obligations existant en-dehors de l'ordre juridique interne de l'organisation et celles qui se rapportent à des questions purement internes à l'organisation. Comme exemple évident de cette seconde catégorie, on peut prendre la BP 17.30, *Communications with Executive Directors*. À l'opposé, une réglementation comme l'OP/BP 7.30, *Dealing with De Facto Governments* se présente *prima facie* comme une transposition de la pratique internationale en la matière. À partir de cette catégorisation, il apparaît possible de dégager une distinction pertinente du point de vue du principe de spécialité entre deux catégories d'obligations primaires : d'un côté, celles se rapportant essentiellement à la fonction de l'organisation et, de l'autre, celles qui ont trait à sa structure institutionnelle et son organisation interne. Si l'une comme l'autre peuvent être parfaitement spécifiques, elles ne

⁸⁴⁶ Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, *Statuts*, version amendée à la date du 27 juin 2012, Article IV, Section 10.

⁸⁴⁷ Bureau du Médiateur, *Approach and Standard*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté.

⁸⁴⁸ Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017), § 64.

⁸⁴⁹ Bureau du Médiateur, *Approach and Standard*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté.

le sont pas au même titre. Et le régime d'obligations primaires d'une organisation internationale peut apparaître spécifique uniquement au regard de son fonctionnement et non de sa fonction. Au-delà du contenu des obligations, la mise en œuvre des normes apparaît elle aussi pouvoir être soumise à l'influence du principe de spécialité eu égard à la nature de la fonction de l'organisation, dans le sens où celui-ci dicterait un modèle de mise en œuvre ou d'interprétation. C'est ce que montre l'exemple de la MINUK, avec l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme sur le contenu des obligations auxquelles le Panel soumet l'organisation. Comme il l'a relevé dans son Rapport final : « *The decision of the Panel to rely upon the ECHR and jurisprudence of the ECtHR firmly planted the HRAP in Europe, in a context that was already well-known and established* »⁸⁵⁰.

537. Sur le point des obligations primaires faisant l'objet du contrôle, la Banque mondiale se démarque nettement des autres organisations internationales étudiées dans cette recherche par le fait que ces obligations sont contenues dans des textes appartenant proprement au droit interne de l'organisation. C'est véritablement le droit *de* la Banque mondiale que le Panel d'inspection applique, non pas le droit applicable à un autre sujet de droit appliqué à l'organisation internationale par la vertu d'une transposition ou d'un renvoi – comme c'est le cas pour la MINUK avec la Convention EDH ou bien Interpol avec la Déclaration universelle des droits de l'Homme. On a là un degré supérieur d'application du principe de spécialité aux obligations des organisations internationales, puisqu'il se manifeste à la fois dans le contenu de ces obligations et dans la construction du cadre normatif. L'organisation ne peut donc pas se contenter de choisir les obligations auxquelles elle est soumise, elle doit en outre créer elle-même ce cadre, sur la base d'une réflexion interne sur le sens de son action comme référentiel de ce qui est bon et de ce qui lui est contraire. Cette dimension du principe de spécialité est rendue apparente avec l'évolution du droit interne de la Banque mondiale qui a accompagné les dernières décennies de fonctionnement du Panel d'inspection.

538. Il faut bien comprendre ici que dire que le principe de spécialité régit le contenu des obligations des organisations internationales au regard de leur fonction ne signifie pas qu'elles seraient *par nature* spécifiques. En effet, il nous semble que le principe de spécialité découle tout autant de la nature de la fonction que de la conception que l'organisation se fait de ce qu'est sa fonction et du « spécialisme » du droit appelé à encadrer l'organisation dans la poursuite de son accomplissement. Le principe de spécialité n'est donc pas inné, il est construit par l'organisation internationale. À ce titre, il peut tout autant correspondre à la réalité de l'organisation et de sa fonction, répondant à un besoin réel de spécificité dictée par sa fonction, qu'être un alibi servant à l'organisation pour échapper à la soumission à des obligations à laquelle appelle le sens de ce qui est juste et de ce qui est injuste. C'est une perspective à partir de laquelle on peut appréhender la question de savoir si l'évolution du droit interne de la Banque mondiale, lequel fait l'objet d'un contrôle par le Panel d'inspection, constitue une tentative de soustraire l'organisation à ses obligations en réaction à l'existence d'un organe capable de relever les manquements qu'elle commet.

539. Mais, si l'on dépasse cette perspective critique qui mesure la réalité de la spécialité des obligations des organisations internationales à l'aune du degré de protection que l'on devrait

⁸⁵⁰ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 11, § 24.

accorder aux individus, on peut se demander si le décalage que nous avons relevé ne vient pas révéler la véritable signification du principe de spécialité appliqué aux obligations des organisations internationales. Non pas celle de soumettre les organisations à des obligations dont le contenu serait spécialement taillé pour elles. Mais celle d'une conception de l'encadrement normatif de leur action au regard de la situation des tiers, qui met en balance la protection des individus tiers avec la volonté des États membres de voir l'organisation accomplir sa fonction. Cette observation nous conduit à signaler dès maintenant la portée réduite du principe de spécialité appliqué aux obligations des organisations internationales, dans le sens où il n'implique pas des obligations de nature différente de celles qui s'appliqueraient aux États. De fait, comme on le verra dans la suite de cette section, le contenu des obligations pesant sur les organisations internationales n'est pas fondamentalement différent du contenu des obligations pesant sur les États. En fin de compte, il y a tout lieu de penser que le principe de spécialité ne porte véritablement que lorsque les obligations en cause se rapportent directement à la fonction de l'organisation internationale, et non à la situation des individus tiers concernés par l'accomplissement de ladite fonction. Dès lors pour ce qui est des obligations primaires mises en œuvre par les organes de contrôle ouverts aux individus, le principe de spécialité ne trouve que peu à s'appliquer eu égard à la nature de la fonction. Il est en revanche susceptible de revêtir une portée réelle eu égard à l'aire géographique dans laquelle se déploie l'action de l'organisation internationale.

2. La spécialité du régime d'obligations de l'organisation internationale eu égard au champ géographique de son action

540. Le droit applicable aux organisations internationales n'est pas exclusivement lié à la nature de leurs fonctions ou au champ de leurs compétences. Il peut également tenir au contexte dans lequel elles opèrent. Autrement dit, elles viennent s'adapter au droit qui s'applique traditionnellement à ce contexte, dans le souci de légitimer leur action. Cette dimension du principe de spécialité est à relier au besoin que l'action des organisations soit acceptée par les différents acteurs concernés (États, individus ou populations...). Là où l'application du principe de spécialité eu égard à la fonction de l'organisation internationale vient justifier l'application d'un régime d'obligations propre à l'organisation, la prise en considération du champ géographique de l'accomplissement de cette fonction entend rapprocher le droit applicable à l'organisation d'un régime d'obligations qui ne lui est pas unique. C'est une autre facette du principe de spécialité qui s'applique ici, qui n'exprime plus le caractère unique du régime d'obligations mais son caractère adapté à la géographie de l'organisation. Elle distingue les organisations dont l'action est universelle, au sens de non rattachables à un cadre géographiquement délimité, de celles où elle revêt une dimension régionale. Plus précisément, c'est ici la situation des individus concernés qui fonde la spécialité du contenu des obligations primaires encadrant le comportement de l'organisation internationale.

541. Cette situation est illustrée par le Panel de la MINUK. Selon les termes de son mandat, le Panel contrôle le respect par la MINUK d'un ensemble de conventions internationales de protection des droits des individus de portée universelle, ainsi que de la Convention européenne

des droits de l'Homme⁸⁵¹. En pratique toutefois, on observe que le Panel applique prioritairement la Convention européenne des droits de l'Homme sur toute autre texte mentionné dans son statut. Comme il l'a lui-même relevé dans son rapport final :

« *The Panel had to find answers to the questions it examined drawing upon (as it was mandated to do) the broadest range of relevant international human rights protection instruments, including the Universal Declaration of Human Rights and the UN human rights treaties. In most cases, however, the European Convention on Human Rights and European Court of Human Rights case-law constituted the basis of the Panel's reasoning and the majority of its opinions* »⁸⁵².

Si le statut du panel ne prévoit pas de hiérarchie, la prépondérance donnée à la Convention sur les autres textes est institutionnellement ancrée dans les règles relatives à la désignation des membres du Panel. Tout d'abord, son statut prévoit que leur nomination est décidée par le Secrétaire général de la MINUK sur proposition du Président de la Cour européenne des droits de l'Homme⁸⁵³. Et cette nomination est guidée par l'exigence que les personnes appelées à siéger au Panel possèdent « *a demonstrated expertise in human rights, particularly the european system* »⁸⁵⁴.

542. Dans la pratique du Panel, la prépondérance donnée à la Convention européenne des droits de l'Homme se retrouve dans la place donnée aux dispositions de la Convention et à la jurisprudence de la Cour. La référence à la jurisprudence de la Cour européenne dans la pratique des Panels se révèle tout d'abord dans l'aspect « extérieur » des opinions, qui reproduit l'architecture des arrêts de la Cour de Strasbourg. Et tout au long de l'argumentation de leurs opinions, on peut voir les Panels se référer de façon systématique aux arrêts de la Cour, qu'il s'agisse de déterminer le champ d'application d'une disposition de la Convention⁸⁵⁵, d'établir les obligations que celle-ci met à la charge des autorités publiques⁸⁵⁶ ou bien encore de préciser la manière dont le Panel doit exercer ses fonctions de contrôle des activités de l'organisation qui l'a institué⁸⁵⁷. Derrière la façade, ce sont ainsi les techniques et le mode de raisonnement du juge européen que l'on retrouve. A la lecture des opinions des Panels, on constate que ceux-ci se réfèrent à la jurisprudence de la Cour EDH de la même manière que la Cour elle-même⁸⁵⁸. Les Panels n'hésitent ainsi pas à procéder à des renvois autoritaires à la position affirmée par la Cour dans sa jurisprudence lorsqu'il s'agit, par exemple, de déterminer de quelle manière tel

⁸⁵¹ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 1, § 2.

⁸⁵² Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 3.

⁸⁵³ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 5, § 1.

⁸⁵⁴ *Ibid.*, Section 4, § 3.

⁸⁵⁵ Voir Panel consultatif des droits de l'Homme, *Nevenka Ristic*, opinion du 30 mai 2014, affaire n°319/09, § 48 : applicabilité de l'art. 14 de la CEDH aux litiges relatifs aux contrats de travail

⁸⁵⁶ Voir Panel consultatif des droits de l'Homme, *B.A.*, opinion du 1^{er} février 2013, affaire n°52/09, §55 : à propos de l'obligation procédurale de mener une investigation officielle lorsqu'une personne a été tuée.

⁸⁵⁷ Voir Panel consultatif des droits de l'Homme, *Nevenka Ristic*, opinion du 30 mai 2014, affaire n°319/09, § 53 : à propos du rôle respectif des juridictions nationales et du Panel dans l'appréciation au fond des faits d'une affaire.

⁸⁵⁸ Sur les techniques d'autoréférence de la Cour EDH, voir E. LAMBERT-ABDELGAWAD, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : contribution à une approche pluraliste du droit européen*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 408-418.

ou tel article de la Convention doit être interprété⁸⁵⁹. Ils n'hésitent alors pas à parler, comme la Cour EDH, de « principes généraux ». La rédaction des opinions des Panels montre également un attachement important à la *ratio decidendi* développée par la Cour dans ses arrêts, pour déterminer de quelle manière la Convention doit être appliquée à la requête dont le Panel connaît⁸⁶⁰. Dans ce contexte, les Panels procèdent clairement par analogie avec les précédents de la Cour EDH, de la même manière qu'elle-même pratique l'auto-référence⁸⁶¹.

543. La raison de cette prépondérance institutionnelle et matérielle de la Convention ne peut s'expliquer que par le contexte au sein duquel a opéré la MINUK et par les origines politiques de la création du Panel. Une autre mission d'administration internationale de territoire lancée sur un continent différent, qui s'appuierait sur l'expérience de la MINUK pour mettre en place un organe de contrôle ouvert aux individus mais lancée sur un continent différent – en Afrique ou en Amérique du Sud par exemple –, serait très certainement amenée à privilégier l'application de la convention régionale de protection des droits de l'Homme – Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ou Convention interaméricaine des droits de l'Homme.

544. L'application du principe de spécialité au regard de l'aire géographique dans laquelle s'inscrit l'action de l'organisation ne signifie pas que le contenu d'une obligation de l'organisation soit susceptible de varier dépendamment du contexte – sauf si elle devait le prévoir bien entendu. La question s'est posée dans la pratique du Panel d'inspection de la Banque mondiale, avec l'affaire *China : Western Poverty Reduction Project*. Dans leur requête, les populations négativement affectées par le projet remettaient notamment en cause sa classification environnementale comme étant celle d'un projet de catégorie B – c'est-à-dire requérant moins d'évaluations préalables et de suivi des risques environnementaux qu'un projet de catégorie A. Dans sa réponse à la requête, la Direction de la Banque justifiait la classification environnementale retenue par le projet en tant qu'elle correspondait à celle qui avait été précédemment retenue pour d'autres projets financés par la Banque en Chine au cours des dix années précédentes⁸⁶². En d'autres termes, les responsables du projet justifiaient leur classification au regard des catégories définies par les règles de la Banque mondiale telles qu'appliquées aux projets de développement en Chine. Comme le dit ouvertement sa réponse à la requête pour inspection : « *The level and quality of preparation and analysis for this Project were very much in line with Bank practice in applying social and environmental policies to projects in China in the context of its political and social systems* »⁸⁶³. Dans son rapport, le Panel relève que les entretiens menés avec le personnel de la Banque au cours de son inspection, « *were punctuated by the refrain that “in China, things are done differently”, and that what*

⁸⁵⁹ Voir HRAP, *Nevenka Ristic*, opinion du 30 mai 2014, affaire n°319/09, § 47 : pour contredire le RSSG qui soutenait que l'article 14 ne s'applique que lorsqu'il y a par ailleurs violation d'une disposition substantielle de la Convention, le Panel rappelle la position de la Cour dans l'*affaire linguistique Belge*, suivie de pas moins de sept références d'arrêts de la Cour réaffirmant le principe.

⁸⁶⁰ Voir HRAP, *Kadri Balaj et al.*, opinion du 27 février 2015, aff. n°04/07, §§ 164-170 : dans le contexte de la répression par la force d'une manifestation par la police de la MINUK, le Panel développe la position adoptée par la Cour dans une série d'arrêts rendus dans des situations analogues pour déterminer si l'article 2 de la Convention est applicable à l'espèce.

⁸⁶¹ Voir E. LAMBERT-ABDELGAWAD, *op. cit.*, pp. 404-408.

⁸⁶² Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China : Western Reduction Poverty Project*, réponse de la Direction à la requête d'inspection, 19 juillet 1999, aff. n° 16, req. n° 99/03, p. 18.

⁸⁶³ *Ibid.*, p. 1.

may not be accepted elsewhere as compliance has always been accepted for China »⁸⁶⁴. Confronté à cette justification, le Panel a relevé qu'elle ne saurait être acceptée, dans la mesure où elle revient à appliquer une même règle de manière différente en fonction de l'aire géographique ou du sujet de droit – ici l'État membre emprunteur – auquel elle s'applique :

*« The Panel has carefully examined the policies and has failed to find any grounds for the view that precedents in a country, or a country's "political and social systems", can in any way determine what is required by the policies »*⁸⁶⁵.

Le Panel différencie ici la flexibilité et l'interprétation des règles du droit interne de la Banque – lorsqu'il s'agit d'appliquer la règle à des situations différentes – de la mise en œuvre d'une pratique de deux poids, deux mesures⁸⁶⁶. Il s'appuie pour cela, en la citant, sur la position exprimée par Ibrahim Shihata :

*« exceptions which are not authorized by the text of the OD must be kept to a minimum, if the ODs are to serve their purpose and if the Bank is to avoid undue differentiation among its borrowers. After all, the ODs are not meant to be 'marching orders' for a specific operation but a 'general operational code' which is written to apply in different situations and allows for the differentiation and exceptions deemed acceptable at the time of its issuance »*⁸⁶⁷.

À l'idée d'une application spécifique des règles au regard du contexte propre à la Chine défendue par l'administration de la Banque, le Panel oppose un principe contraire encadrant l'application du principe de spécialité aux obligations des organisations internationales : celui d'uniformité de l'application de ces obligations – ou de non-discrimination –, que l'on peut rattacher directement du principe d'égalité des États membres de l'organisation.

545. À travers cette argumentation de la Direction de la Banque et l'objection opposée par le Panel, on voit apparaître le risque de fragmentation de l'ordre juridique interne de l'organisation internationale sur la base d'une application du principe de spécialité au regard de l'aire géographique dans laquelle se déploie son action. La recherche de légitimité peut ici conduire à des impulsions contradictoires pour les organisations internationales dont le champ d'action est universel : donner une prépondérance aux instrument internationaux régionaux – ce qui était possible pour la MINUK dans la mesure où sa fonction était limitée au Kosovo – ou bien mettre en œuvre un standard universellement reconnu et applicable. Au final, on peut retenir que le principe de spécialité est lié à la fonction de l'organisation : il en découle et c'est en elle qu'il trouve sa limite. En effet, à la spécialité de l'organisation, on peut opposer le principe d'unité de sa fonction, auquel s'attache une exigence d'uniformité de ses obligations.

B/ La relativisation de la spécialité du contenu des régimes d'obligations des organisations internationales

546. Si la fonction spécifique à chaque organisation internationale implique naturellement l'application du principe de spécialité aux obligations qu'elles supportent, l'idée d'une

⁸⁶⁴ Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China: Western Reduction Poverty Project*, rapport d'enquête, 28 avril 2000, aff. n° 16, req. n° 99/03, p. 22, § 43.

⁸⁶⁵ *Ibid.*, p. 22, § 43.

⁸⁶⁶ *Ibid.*, p. 22, § 45.

⁸⁶⁷ I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel*, Oxford University Press, New York, 1994, pp. 43-45.

spécificité découlant de la fonction apparaît s'effacer largement dans le cadre du contrôle ouvert aux personnes privées tierces. De fait, si le périmètre et le contenu des obligations des organisations est dépendant des caractères de leurs fonctions, l'idéal d'universalité de la condition des individus en droit international limite la spécificité de leur régime de protection devant les organes de contrôle (1). Par ailleurs, le rôle assumé par les organisations au sein de la société internationale étant fondamentalement de la rassembler, leur droit interne tend à viser à unifier le droit international et non à le fragmenter, ce qui amène naturellement à la formation d'un fond commun d'obligations plutôt qu'à des régimes d'obligations matériellement spécifiques (2).

1. L'universalité du contenu des obligations des organisations internationales au regard de l'unité de la condition des individus en droit international

547. Si le droit de chaque organisation varie selon sa fonction, la condition des individus ne saurait se concevoir comme variant également en fonction de la nature du sujet portant atteinte à ses intérêts. Sur ce point, il est certainement possible de s'accorder sur l'idée que c'est un principe général du droit que toutes les personnes juridiques placées dans une situation identique partagent les mêmes obligations et les mêmes droits. La spécificité de la fonction de chaque organisation les conduit à cet égard à nouer avec les personnes privées une relation propre à chacune. Mais la question est de savoir si, pour autant, cela place les personnes privées dans une situation spécifique vis-à-vis des organisations internationales quant aux droits s'attachant à leur condition dans les différents ordres juridiques dont elles sont sujets. La pratique des organes de contrôle tend à montrer que ce n'est largement pas le cas. Derrière la diversité formelle tenant à l'identité propre des ordres juridiques internes de chaque organisation internationale, le contenu matériel du droit mis en œuvre par les organes de contrôle ressort en effet comme étant fondamentalement universel. La raison nous semble résider dans la structure du double mouvement de fonctionnalisation de la responsabilité des organisations envers les tiers et de constitutionnalisation de la fonction des organisations, qui se révèle conduire à la banalisation du droit applicable aux organisations. D'un côté, la fonctionnalisation de la responsabilité fournit le lien juridique manquant entre l'organisation et les tiers. De l'autre, la constitutionnalisation de leurs fonctions inscrit les organisations dans un cadre juridique plus large que celui les instituant, en établissant le lien avec les obligations de leurs États membres envers les personnes privées avec lesquels elles interagissent, ainsi qu'en les inscrivant dans le cadre des principes généraux communs du droit international et des droits nationaux. En faisant converger de la sorte la relation de responsabilité de l'organisation envers les personnes privées tierces et les obligations des États envers les personnes privées se retrouvant sous la juridiction de l'organisation, la spécialité tenant à la fonction de l'organisation se révèle essentiellement ramenée à la délimitation du champ des obligations pesant sur elles. Leur contenu, lui, semble tempérer toute idée de spécificité, suivant un principe que l'on peut formuler comme : à fonction, compétence ou pouvoir semblables, obligations semblables. Ce principe ne vaut pas simplement entre organisations internationales, mais s'applique également entre les organisations et leurs États membres, générant de la sorte un parallélisme avec les obligations de ces derniers.

548. Au final, ce qui ressort de ces raisonnements, c'est que l'on peut établir une distinction entre les obligations qui s'attachent à la fonction de l'organisation et celles qui s'attachent à l'atteinte portée au droit des individus. Les premières relèvent du principe de spécialité – ce qui ne veut pas dire qu'elles soient uniques pour autant –, là où les secondes sont par essence universelles – c'est-à-dire que leur principe même est de s'appliquer sans discrimination aux individus. Si, avec les organisations, tout remonte toujours *in fine* à leur fonction, celle-ci n'incorpore que ce que les États ont voulu de l'organisation. En tant que norme, elle n'est donc déterminante qu'à l'égard des membres de l'organisation. Les conséquences juridiques qui découlent pour les tiers de la volonté des États ne sont pour leur part pas déterminés par la fonction, pour la raison simple que les États ne peuvent vouloir créer une organisation internationale pour que celle-ci viole leurs propres obligations. À cet égard, les implications de ces choix quant à ce qui oblige les organisations sont le résultat de la logique juridique. Ce qui est spécial est donc la manière dont sont portées des atteintes aux droits des individus – c'est-à-dire à quel droit il est porté atteinte. Les droits en eux-mêmes ne sont pas spécifiques, car ils ne s'attachent pas à l'organisation mais aux personnes privées tierces. Aussi, si la *lex specialis* prime sur la *lex generalis* en ce qu'elle y déroge, elle ne saurait déroger à la *lex universalis*, cette dernière étant entendue différemment de l'idée de *lex generalis*. Il ne s'agit pas d'un rapport du spécial au général, mais d'un rapport d'antériorité : le principe de spécialité ne saurait fonder la dérogation du droit interne d'une organisation internationale à une norme universelle car cette dernière s'applique à la volonté de ses États membres *antérieurement* à sa création.

549. Concrètement, ce que l'on observe est un emboîtement de la spécialité des régimes d'obligations des organisations internationales dans l'universalité des droits reconnus aux individus, s'inscrivant dans le mouvement de logique juridique de base qui porte à aller du général au particulier. Le régime d'obligations mis en place par INTERPOL pour le traitement des données personnelles est exemplaire à cet égard. L'article 2 de la Constitution d'INTERPOL fixe le cadre général dans lequel s'inscrit ce régime d'obligations, à savoir « *within the limits of the law existing in the different countries and in the spirit of the "Universal Declaration of Human Rights"* »⁸⁶⁸. C'est dans ce cadre normatif que se déploie le Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données, en faisant la jonction entre la détermination de ce que signifie le bon accomplissement de la fonction de l'organisation et le respect des droits des individus :

« *The aim of the present Rules is to ensure the efficiency and quality of international cooperation between criminal police authorities through INTERPOL channels, with due respect for the basic rights of the persons who are the subject of this cooperation, in conformity with Article 2 of the Organization's Constitution and the Universal Declaration of Human Rights to which the said Article refers* »⁸⁶⁹.

La particularité de l'exemple d'INTERPOL par rapport aux autres organisations internationales étudiées est qu'elle est la seule à reconnaître explicitement l'imbrication entre ses obligations en droit international général et ses obligations dans son droit interne spécial. La raison à cela

⁸⁶⁸ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de l'OIPC-INTERPOL*, version amendée en date du 29 décembre 2017, I/CONS/GA/1956 (2017), Article 2.

⁸⁶⁹ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données*, approuvé lors de la 88^{ème} session de l'Assemblée générale du 15 au 18 octobre 2019, III/IRPD/GA/2011 (2019), Article 2.

est la sous-exploitation du potentiel normatif du droit originaire des autres organisations quant à l'affirmation du respect des droits des personnes privées tierces. Le lien de leurs régimes d'obligations avec le cadre universel dans lesquels ils s'inscrivent est laissé informulé, maintenant de ce fait l'ambiguïté à cet égard. Le lien s'en retrouve informel, puisque reposant sur le droit institutionnel dérivé et son interprétation par les organes de l'organisation.

550. Dans les statuts et la pratique des organes de contrôle, l'universalité du contenu des obligations des organisations vis-à-vis des personnes privées tierces se manifeste en se présentant selon trois configurations possibles, qui expriment différentes manières dont les organisations internationales se relient aux obligations de leurs États membres de garantir les droits des individus. La première configuration correspond à la transposition par l'organisation internationale des règles tirées du droit international s'appliquant universellement à la condition des individus. C'est le cas de la MINUK, dont le statut du Panel incorpore dans son droit interne un ensemble de conventions contenant des droits universellement reconnus – dont l'application peut se faire sur une base régionale, comme avec la Convention européenne des droits de l'homme. C'est aussi le cas d'INTERPOL, dont la Commission de contrôle des fichiers applique la Déclaration universelle des droits de l'homme.

551. La seconde configuration que l'on retrouve consiste dans la mise en œuvre par l'organe de contrôle d'un standard synthétisé à partir d'une pratique partagée par les États membres de l'organisation, atteignant ainsi l'universalité à travers la recherche de ce qui est communément partagé par les droits nationaux. C'est le cas du Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies, dont le statut du Médiateur a façonné le standard qu'il applique sur la base d'une analyse comparée des droits nationaux encadrant l'exercice de l'autorité investi dans le Comité des sanctions. De manière différente, mais c'est aussi le cas d'INTERPOL avec son Règlement sur le traitement des données personnelles.

552. La troisième configuration que l'on identifie est celle où l'organe de contrôle interprète le droit interne de l'organisation pour y incorporer les droits des individus. La différence avec la configuration précédente tient à ce que les droits des individus ne sont pas conceptualisés à partir des droits nationaux, mais à partir des autres obligations de l'organisation préexistantes dans son droit interne. C'est de la sorte que la Banque mondiale a pu procéder pour étendre ses obligations au respect des droits de l'Homme dans le cadre de sa fonction de financement de projets de développement.

553. Ces différentes configurations montrent que les organisations internationales présentent des degrés divers d'internalisation de l'obligation de protéger les droits des individus. Par exemple, on mesure bien la différence dans la démarche de l'organisation entre la soumission de la MINUK à la Convention européenne des droits de l'homme et la soumission de l'Organisation des Nations Unies, affirmée par son Secrétaire général, aux règles du droit humanitaire. La première applique des règles qui lui sont organiquement étrangères, là où la seconde étend le contenu des obligations de son droit interne par une interprétation constructive visant à promouvoir le respect des droits des individus.

554. Dans l'ensemble, la pratique des organes de contrôle montre ainsi que même le droit *a priori* le plus spécifique peut être interprété d'une manière qui ramène les obligations qu'il contient à des règles communément admises. L'un des meilleurs exemples est sans doute celui du Panel d'inspection de la Banque mondiale, à propos du respect par l'organisation de règles en matière de lutte contre l'exploitation sexuelle des femmes, mis en lumière avec l'affaire

Republic of Uganda : Transport Sector Development Project – Additional Financing. Dans son rapport d’investigation, le Panel relève que ces règles découlent des OP/BP 4.01 *Environmental Assessment*, lesquelles requièrent que, « *the Project [Environmental Assessment] to assess the human health and safety and social impacts of a project and to propose measures to avoid, mitigate, and compensate for adverse impacts* »⁸⁷⁰. Comme le développe le Panel :

« *The Bank’s Environmental Assessment Sourcebook 1999 provides guidance on how to apply OP 4.01 with respect to social issues. [...] The Sourcebook also recommends project design and monitoring to consider impacts from induced development and increased population size, including “the breakdown of traditional methods of social control and discipline and social disorientation of the local population, resulting from the rise in social problems, [and] changes in the values of children and adolescents.” The Sourcebook specifically mentions the need to understand the social impacts related to the “boom town cycle” when planning measures for mitigating negative impacts* »⁸⁷¹.

On voit à travers cet exemple comment l’interprétation du droit interne de la Banque mondiale par le Panel d’inspection s’ancre dans une compréhension des obligations qui s’imposent à l’organisation internationale à partir de la réalité sociale et économique dans laquelle elle accomplit sa fonction. De telles réflexions ne se rapportent pas à l’organisation internationale, mais à une réalité objective. En cela, les obligations susceptibles d’en découler ne sauraient relever d’une logique de spécificité, mais ne peuvent que correspondre à une logique d’universalité fondée sur l’unité de la condition des individus.

2. La visée d’unification normative communément attachée à l’action des organisations internationales

555. En plus du rattachement des obligations de respecter les droits des individus à ces derniers, l’universalité des obligations des organisations internationales tient également à un élément d’ontologie : leur propre attachement à l’unification normative du droit international. En effet, il ne faut pas perdre de vue que le phénomène institutionnel trouve son origine dans la volonté des États de coopérer afin d’organiser juridiquement leur interdépendance, ce qui implique une part nécessaire de rapprochement et de convergence des pratiques juridiques. Cela s’inscrit dans la continuité de l’idée du droit institutionnel collaboratif relevé précédemment. Dans cette perspective, il est naturel que la pratique des organisations internationales tende vers une unification du droit qu’elles mettent en œuvre au sein de leurs ordres juridiques respectifs, conduisant logiquement à une relativisation de la spécificité de leur droit interne, à la fois vis-à-vis des États et entre elles.

556. L’exemple le plus remarquable de cette dynamique d’unification normative – et en même temps peut-être le moins reproductible – est très certainement celui de la MINUK, dont le Panel applique un ensemble de textes internationaux de portée universelle et régionale, avec un double objectif : rattacher le régime juridique de protection des droits de l’Homme appliqué au Kosovo à ce que l’on peut appeler le « droit commun européen », et soumettre la MINUK à

⁸⁷⁰ Panel d’inspection, *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing*, rapport d’enquête, 4 août 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07, pp. 87-89, § 349.

⁸⁷¹ *Ibid.*, p. 88, § 350.

un standard universellement reconnu. Le rapport final produit par le Panel de la MINUK témoigne de cette volonté :

« the Panel was unique in that it was not only wedded to the ECtHR. The inclusion of a broad range of treaties in the Panel's constitutive instruments allowed it to have a flexibility to move beyond the ECHR and be innovative – a unique opportunity to develop jurisprudence as a quasi-judicial body drawing on a range of international legal sources. Thus, the Panel also made use of the case-law and general comments of other bodies like the UN human rights treaties committees and the institutions of the Inter-American human rights system. This diversity of sources allowed the Panel to fit, where possible, the most relevant human rights jurisprudence to the context in Kosovo, including even looking at special rapporteurs' reports, for instance concerning the right to truth. This proved especially useful in the context of violence against women, where the Panel made extensive use of the CEDAW and its jurisprudence »⁸⁷².

Par exemple, le Panel a fait usage de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme et d'une multitude d'organes internationaux de protection des droits de l'Homme dans les affaires de disparitions forcées, pour fonder l'obligation positive imposée à la MINUK d'investiguer sur le sort des personnes portées disparues pendant la guerre :

« the Panel notes that the positive obligation to investigate disappearances is widely accepted in international human rights law since at least the case of the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) Velásquez-Rodríguez (see IACtHR, Velásquez-Rodríguez v. Honduras, judgment of 29 July 1988, Series C No. 4). The positive obligation has also been stated by the United Nations Human Rights Committee (HRC) as stemming from Article 6 (right to life), Article 7 (prohibition of cruel and inhuman treatment) and Article 9 (right to liberty and security of person), read in conjunction with Article 2(3) (right to an effective remedy) of the ICCPR (see HRC, General Comment No. 6, 30 April 1982, § 4; HRC, General Comment No. 31, 26 May 2004, §§ 8 and 18, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13; see also, among others, HRC, Mohamed El Awani, v. Libyan Arab Jamahiriya, communication no. 1295/2004, views of 11 July 2007, CCPR/C/90/D/1295/2004). The obligation to investigate disappearances and killings is also asserted in the UN Declaration on the Protection of all Persons from Enforced Disappearances (A/Res/47/133, 18 December 1992), and further detailed in UN guidelines such as the UN Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal Arbitrary and Summary Executions (1991) and the "Guidelines for the Conduct of United Nations Inquiries into Allegations of Massacres" (1995). The importance of the obligation is confirmed by the adoption of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance in 2006, which entered into force on 23 December 2010 »⁸⁷³.

En mobilisant ces références normatives en appui de celles de la Cour européenne des droits de l'Homme, le Panel de la MINUK participe du « mouvement de fertilisation croisée inter-systémique » et contribue ainsi à l'unification normative des différents régimes de protection des droits de l'Homme⁸⁷⁴.

⁸⁷² Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 61, § 137.

⁸⁷³ HRAP, *Zdravkovic*, opinion, 25 février 2013, aff. n° 46/08, § 99.

⁸⁷⁴ M. BEULAY, « *Human Rights Advisory Panel : La décision B.A. c/ MINUK, illustration du sérieux d'une solution initialement cosmétique* », *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 24 avril 2013, disponible sur : [<http://revdh.org/2013/04/24/human-rights-advisory-panel-minuk-serieux-cosmetique/>].

557. Un autre bon exemple de l'unification normative du régime d'obligations à l'égard des personnes privées tierces applicable aux organisations internationales est celui du standard du Médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité, dont nous avons déjà pu développer la construction. Cet exemple et celui de la MINUK montrent que les obligations que les organisations internationales supportent dans le cadre de la procédure de contrôle initiée par les personnes privées tierces reprennent le droit des États ; soit que les organisations internationales s'insèrent dans le cadre juridique international applicable aux États, soit qu'elles reproduisent le droit des États eux-mêmes dans leurs ordres juridiques nationaux. La décision n° 2019-01 rendue par la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL propose à elle-seule une forme de synthèse de ce phénomène. Pour déterminer la signification de l'expression « *ordinary law-crime* », la Commission de contrôle des fichiers se réfère à la fois à des textes internationaux à visée universelle et à la pratique commune aux États membres dans leurs ordres juridiques nationaux :

« *With regards to the criminal nature of the act of the Applicant, the Commission noted the following considerations before it :*

- *The International Covenant on Civil and Political Rights stipulates, in Article 11, "No one shall be imprisoned merely on the ground of inability to fulfil a contractual obligation," which would include debt ;*
- *[...] of the UN Working Group on Arbitrary Detention states [...]* ;
- *Most Member Countries do not qualify the mere act of issuing an unfunded cheque as criminal, and an inability to repay a debt has been decriminalised in most national legal systems ;* »⁸⁷⁵.

L'exemple du Médiateur du Comité des sanctions témoigne du même phénomène, avec un standard façonné à partir de la pratique des États dans leurs ordres juridiques nationaux et inspiré des garanties communément reconnues dans les régimes universels de protection des droits des individus.

558. L'exemple de la Banque mondiale le montre également, mais dans un sens différent, dans la mesure où la relation qu'entretient le droit de l'organisation avec le droit des États est inversée : il ne vient pas reprendre le droit des États, mais se positionne à l'égard de celui-ci comme un tuteur pour un arbre. C'est-à-dire qu'il vient, par les obligations qu'il contient, encadrer le comportement de l'Emprunteur et le diriger indirectement dans le sens prescrit par la fonction de l'organisation. L'idée d'unification normative entre le droit de l'organisation et le droit de l'Emprunteur est donc consubstantielle à la finalité des obligations dont le Panel d'inspection assure le respect.

II – L'esquisse d'un régime commun d'obligations des organisations internationales vis-à-vis des individus concernés par l'accomplissement de leurs fonctions

559. Comme nous l'avons souligné, le contenu des régimes d'obligations primaires des organisations internationales dépend de la nature des activités entreprises par chaque organisation. À ce titre, l'idée d'un régime commun d'obligations des organisations internationales ne saurait réalistement consister en un ensemble formel d'obligations

⁸⁷⁵ Commission de contrôle des fichiers, *Unfunded cheques*, décision n° 2019-01, § 28.

communément applicables. Bien plutôt, il s'agit de rechercher si une analyse comparée du contenu des divers régimes d'obligations applicables aux organisations internationales ne permettrait pas de dégager des principes ou des obligations partagés à travers la diversité du système institutionnel international. Plus précisément, on s'attachera à clarifier la mesure dans laquelle, s'agissant des relations entre les organisations internationales et les personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de leurs fonctions, des situations juridiques comparables se retrouvent encadrées par des obligations dont le contenu est également comparable.

560. Une autre question qui se pose est celle de voir dans quelle mesure les obligations mises en œuvre devant les organes de contrôle s'insèrent-elles dans la relation triangulaire, États membres/organisation internationale/individus concernés par la réalisation de sa fonction. Nous avons vu dans la Première Partie de cette recherche comment l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces s'articule comme une mise en perspective de l'accomplissement par l'organisation de ce que ses États membres ont voulu qu'elle fasse pour eux. Dès lors, on est conduit à s'interroger sur le sens des obligations mises à la charge des organisations internationales devant leurs organes de contrôle : s'agit-il réellement d'obligations dues par l'organisation aux individus requérants ou recouvrent-elles en réalité la relation entre l'organisation et ses États membres ? À cette question, il nous semble toutefois qu'il faille répondre par une autre question : dans le cadre de la constitutionnalisation de la fonction de l'organisation, les obligations dues aux États membres et celles dues aux personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de la fonction ne sont-elles pas *in fine* matériellement identiques ? En effet, au-delà du point de savoir à qui est due l'obligation mise en œuvre, la finalité du contrôle dans le cadre duquel le respect de cette obligation est examiné est que l'organisation agisse bien, c'est-à-dire agisse conformément à sa fonction. Celle-ci a été définie par les États membres. Respecter les obligations qui s'y attachent se conçoit donc comme un moyen de respecter l'obligation fondamentale de l'organisation à l'égard de ses États membres. En ouvrant le contrôle aux personnes privées tierces dans le cadre institutionnel exposé dans la Première Partie de cette recherche, le régime d'obligations mis en œuvre permet d'intégrer les intérêts des individus dans la volonté des États membres, faisant ainsi le lien entre l'obligation due aux personnes privées requérantes et celle due aux États membres.

561. Dans la pratique des organes de contrôle, la réalisation de ce lien peut être décomposée en deux catégories d'obligations. Tout d'abord, un ensemble d'obligations exigeant la prise en considération des intérêts des personnes privées tierces concernées par la fonction de l'organisation internationale (A). Ensuite, un ensemble d'obligations contribuant à la définition du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale, qui matérialisent l'intégration de l'intérêt des individus dans l'obligation fondamentale due aux États membres qu'est le respect de la fonction (B).

A/ Un ensemble d'obligations exigeant la prise en considération des intérêts des individus concernés par la fonction de l'organisation internationale

562. Les obligations relatives à la prise en considération des intérêts des individus concernés par la fonction de l'organisation occupent une place de premier ordre dans l'encadrement du fonctionnement des organisations internationales, du fait qu'elles ne viennent pas seulement encadrer l'action de l'organisation internationale, mais ont également pour objet de garantir l'effectivité du contrôle des organisations internationales à l'initiative des personnes privées tierces et donc des obligations dont le respect est examiné dans ce cadre. En ce sens, cet ensemble d'obligations rassemble des obligations substantielles et des obligations procédurales se rapportant à la mise en œuvre du contrôle du respect d'obligations substantielles autres. Elles se retrouvent ainsi, en tant qu'obligations primaires, présentes à la fois en aval et en amont du contrôle des organisations internationales : dans le régime d'obligation mis en œuvre par l'organe de contrôle et dans le régime de l'organe de contrôle en lui-même. Comme nous l'avons précédemment relevé dans la première section de ce chapitre, il découle de cela une différence dans la valeur normative de cet ensemble d'obligations, celles relevant du régime de l'organe de contrôle étant par définition pleinement contraignantes pour l'organisation internationale. Si ces deux catégories d'obligations ne se situent pas sur le même plan quant à l'encadrement de l'action des organisations internationales, il y a toutefois lieu de les rapprocher ici, car la procédure de contrôle est en elle-même une obligation pour l'organisation internationale dont l'effectivité est le socle sur lequel repose tout le régime d'obligations visant à garantir la prise en considération des intérêts des individus concernés par la fonction de l'organisation internationale. Sur le plan de l'analyse comparée des régimes d'obligations des organisations internationales, la mise en œuvre des obligations liées à l'exigence de prendre en considération les intérêts des individus concernés par la fonction de l'organisation internationale révèle celles de ces organisations qui prennent plus ou moins au sérieux leur responsabilité à l'égard de ces individus. On observe en effet entre les organisations de fortes disparités dans la portée de ces obligations, qui manifestent de la prégnance plus ou moins forte de la relation entre l'organisation et les individus au sein de l'espace institutionnel international. L'enjeu est la mesure dans laquelle cette relation parvient à s'émanciper plus ou moins de la suprématie absolue de la relation entre l'organisation et ses États membres au regard de l'accomplissement de sa fonction.

563. Ces obligations se rapportent à l'ouverture des organisations vis-à-vis des sujets de droit n'appartenant pas originellement à l'espace institutionnel international, en tant que condition de leur prise en considération dans le cadre des processus décisionnels des organisations. Concrètement, elles manifestent une double exigence générale de transparence de l'action des organisations internationales vis-à-vis des individus (1) et de participation des individus concernés par l'action des organisations internationales (2).

1. *Des obligations manifestant une exigence générale de transparence de l'action des organisations internationales vis-à-vis des individus*

564. Dans le champ du droit institutionnel international, la transparence se rapporte à l'accès des individus aux informations relatives aux processus décisionnels des organisations internationales. Cela inclut tant les décisions elles-mêmes que l'ensemble des documents, informations, évaluations, recommandations, etc. sur lesquels elles sont fondées, ainsi qu'une connaissance de la procédure décisionnelle suivie au sein de l'organisation qui a conduit à leur adoption. De façon évidente, l'existence de la procédure de contrôle constitue en elle-même une obligation fondamentale relative à la transparence des organisations, dans la mesure où la possibilité de contester une décision implique la nécessité d'en avoir connaissance avec les éléments qui la fondent. C'est en ce sens que l'on peut concevoir la mise en place des organes de contrôle comme une porte ouverte sur l'intérieur de l'organisation internationale, permettant aux personnes privées tierces qui lui sont extérieures de poser un regard sur son fonctionnement et le cas échéant de le mettre en cause comme contraire au droit interne qui le régit. La question est celle du degré de cette ouverture et de la surface du fonctionnement de l'organisation qui est rendue visible aux individus concernés par l'accomplissement de sa fonction. À cet égard, on observe de fortes disparités entre les organisations étudiées dans le cadre de cette recherche, avec à un bout du spectre le Comité des sanctions ainsi que la MINUK et à l'autre bout de ce spectre la Banque mondiale et INTERPOL.

565. L'exemple du Comité des sanctions montre que l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces ne s'accompagne pas nécessairement d'une exigence de transparence à leur endroit. Bien au contraire, la procédure suivie devant le Bureau du Médiateur par les individus souhaitant obtenir le retrait de leur nom de la Liste veille à les tenir soigneusement à l'écart du processus décisionnel du Comité. Cette absence de réelle exigence de transparence est à relier aux limites, précédemment mises en lumière, du Médiateur du Comité des sanctions, dont la procédure ne consiste pas en un contrôle de la décision passée d'inscrire le nom sur la Liste mais invite le Comité à porter un jugement *de novo* sur la situation du requérant. Ces limites sont le reflet de l'absence de volonté de la part des États membres de permettre aux individus de s'insérer de manière substantielle dans le fonctionnement du Comité.

566. L'exemple de la MINUK met bien en évidence l'importance de garantir une certaine exigence de transparence du fonctionnement de l'organisation internationale comme élément indispensable à l'effectivité du contrôle initié par les personnes privées tierces. De manière similaire au cas du Médiateur du Comité des sanctions, le statut du Panel consultatif des droits de l'Homme de la MINUK a été rédigé dans l'intention délibérée de tenir les individus à l'écart du fonctionnement de l'organisation en réduisant la portée d'une obligation de transparence associée à la procédure de contrôle. Dans sa version finalement adoptée, le statut du Panel de la MINUK dispose que celui-ci « *may request [from the SRSG] the appearance of any person, including UNMUK personnel, or the submission of any documents, including files and documents in the possession of UNMIK, which may be relevant to the complaint* », en faisant obligation au Représentant Spécial du Secrétaire général de coopérer avec le Panel et de lui prêter son assistance dans l'exécution de sa mission de contrôle, mais tout en le laissant seul

décisionnaire de l'opportunité d'accéder à la requête du Panel⁸⁷⁶. De façon effective, cette disposition exclut toute obligation de transparence de la MINUK à l'égard des événements ou décisions mis en cause dans une requête déposée devant l'organe de contrôle. Le Rapport final rédigé par le Panel de la MINUK rappelle l'historique de la rédaction de cette disposition, à la suite des objections de l'Office for Legal Affairs du siège des Nations Unies s'opposant à tout élément susceptible de conférer à l'organe de contrôle un caractère juridictionnel ou quasi-juridictionnel⁸⁷⁷. Derrière cela, ce que cette disposition montre également de manière implicite est que l'intérêt de l'organisation prime sur la prise en considération des intérêts des personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de sa fonction. On le voit clairement à travers les orientations que le statut donne au SRSG lorsqu'il doit décider d'accéder ou non à une requête du Panel : « *[i]n deciding whether to comply with such requests, the [SRSG] shall take into account the interests of justice, the promotion of human rights and the interests of UNMIK and the United Nations as a whole* »⁸⁷⁸. Dans la rédaction de cette disposition, l'intérêt des requérants à avoir accès aux informations et preuves nécessaires pour prouver qu'un comportement de l'organisation est contraire à son droit interne ou bien l'atteinte portée à leurs intérêts ne sont pas reconnus de plein droit. Le statut se borne à intégrer cet intérêt dans une exigence de prendre en considération la justice et la promotion des droits humains, excluant toute reconnaissance d'un droit personnel des personnes privées tierces à avoir accès aux informations de la MINUK. Il ne fonde ainsi aucune obligation réellement contraignante de transparence de la part de la MINUK, puisque le pouvoir du SRSG à cet égard demeure en réalité largement discrétionnaire.

567. Par contraste avec les exemples donnés par ces deux organisations, INTERPOL et la Banque mondiale montrent comment une exigence de transparence est indispensable à une procédure de contrôle effective. Dans le cas de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL – dont on rappelle qu'il est le seul organe de contrôle étudié investi d'un *imperium* –, le droit interne de l'organisation affirme sans ambiguïté et de manière pleinement obligatoire une obligation de transparence de l'organisation vis-à-vis des informations qu'elle détient regardant les individus concernés par l'accomplissement de sa fonction. Son statut dispose que : « *[a]ny person or entity shall have the right to submit directly to the Commission a request for access to, or correction and/or deletion of, data processed in the INTERPOL Information System and concerning that person or entity* »⁸⁷⁹, en précisant que l'Organisation et ses États membres s'engagent à respecter ce droit. Ce droit est repris dans le Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données, lequel dispose en effet que : « *[a]ny person or entity shall be entitled to submit directly to the Commission for the Control of INTERPOL's Files a request for access to, or correction and/or deletion of data processed in the INTERPOL*

⁸⁷⁶ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 15, §§ 1-3.

⁸⁷⁷ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, pp. 36-37, §§ 43-44.

⁸⁷⁸ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 15, § 3.

⁸⁷⁹ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.I.E./RCIA/GA/2016, Article 29, §§ 1-2.

Information System concerning that person or entity »⁸⁸⁰. Le respect de cette disposition est garanti par la Commission de contrôle des fichiers⁸⁸¹. Dans le cas d'INTERPOL, un tel droit est une exigence logique, qui s'attache au caractère obligatoire des décisions de la Commission de contrôle des fichiers.

568. Si l'exemple d'INTERPOL est donc assez simple du fait du caractère direct du contentieux soumis à son organe de contrôle par les individus, la Banque mondiale montre pour sa part la complexité et la profondeur de l'exigence de transparence dans le cadre du contrôle initié par les individus concernés par l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale. Tout d'abord, contrairement à ce qu'il en a été pour le Panel de la MINUK, le statut du Panel d'inspection de la Banque mondiale affirme une obligation de transparence pour l'organisation vis-à-vis de son organe de contrôle, que ce soit dans sa formation contentieuse ou dans sa formation de médiation, dans l'optique de garantir l'effectivité de la procédure⁸⁸². Mais le réel intérêt de l'exemple de la Banque mondiale réside essentiellement dans l'exigence générale de transparence intégrée dans le droit encadrant la mise en œuvre du financement de projet par l'organisation, qui s'attache à une exigence de participation des individus concernés par la mise en œuvre des projets de développement. Dans l'affaire *Brazil : Teresina Enhancing Municipal Governance and Quality of Life Project – Additional Financing*, le Panel d'inspection relève ainsi l'absence de transparence relativement à la procédure de relocalisation des personnes déplacées par le Projet, en violation du droit interne de la Banque mondiale :

« *The Panel notes that the safeguard documents were not made available, as per Bank policy, at a place accessible by displaced people and local NGOs, in a form, manner, and language understandable to them. The Panel finds that Project disclosure and consultation processes were neither effective nor meaningful and thus is in non-compliance with Bank Policy on Environmental Assessment, OP 4.01, paragraphs 15 and 16, and Bank Policy on Involuntary Resettlement, OP 4.12, paragraph 22* »⁸⁸³.

La transparence apparaît ici comme une exigence de fond reliée directement au bon accomplissement de la fonction de l'organisation, puisqu'elle est une nécessité afin d'obtenir une réelle appropriation du projet par les populations qu'il concerne. L'importance de la transparence dans le cas de la Banque mondiale est également montrée par le fait qu'elle s'amplifie dans l'exigence connexe de participation.

569. De manière comparée, ces exemples montrent deux choses qui se recoupent entre elles. Tout d'abord, ils exposent comment l'exigence de transparence dans le cadre de la procédure de contrôle est double : elle est tournée vers l'extérieur – la transparence vis-à-vis des individus concernés par la fonction de l'organisation – et vers l'intérieur – la transparence vis-à-vis de l'organe de contrôle qui, bien qu'étant un organe de l'organisation, est un tiers indépendant et

⁸⁸⁰ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données*, approuvé lors de la 88^{ème} session de l'Assemblée générale du 15 au 18 octobre 2019, III/IRPD/GA/2011 (2019), Article 18, § 1.

⁸⁸¹ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données*, approuvé lors de la 88^{ème} session de l'Assemblée générale du 15 au 18 octobre 2019, III/IRPD/GA/2011 (2019), Article 18, § 2.

⁸⁸² Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 35 ; Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004, § 16, a.

⁸⁸³ Panel d'inspection, *Teresina Enhancing Municipal Governance and Quality of Life Project Additional Financing*, rapport d'enquête, aff. n° 140, req. n° 19/10, pp. 60-61, § 277.

impartial. Ensuite, ils révèlent que cette exigence de transparence est essentielle à la prise en considération des intérêts des individus, dans la mesure où sans cela ils ne sont pas en mesure de faire valoir ces intérêts auprès de l'organisation. De fait, sans transparence externe, ils ne peuvent avoir connaissance de l'action de l'organisation qui porte atteinte à leurs intérêts. Et sans transparence interne, la procédure de contestation à travers l'organe de contrôle voit son effectivité être sévèrement limitée. Il est significatif à cet égard que, lorsque cette exigence de transparence est la moins forte – voire pratiquement inexistante comme pour l'exemple du Comité des sanctions –, on observe que le fonctionnement de l'organisation est appréhendé par celle-ci comme n'impliquant pas l'affirmation par les individus de leurs intérêts directement au sein de l'espace institutionnel. Mis en perspective, ces éléments révèlent que l'obligation de transparence – lorsqu'elle est réellement due par l'organisation – mise en œuvre à travers et par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces se déploie le long des lignes identifiées dans la Première Partie de cette recherche. Tout d'abord, si elle vise ultimement les individus, ceux-ci n'en sont pas nécessairement les destinataires directes, en ce qu'elle se déploie par l'intermédiaire de l'organe de contrôle. Ensuite, la transparence se manifeste comme une obligation tournée à la fois vers l'extérieur et vers l'intérieur, suivant le schéma de la procédure de contrôle elle-même.

2. Des obligations manifestant une exigence générale de participation des individus concernés par l'action des organisations internationales

570. L'exigence de participation représente du point de vue du droit des organisations internationales un degré supérieur de prise en considération des intérêts des individus concernés par l'accomplissement des fonctions des organisations internationales. Il ne faut cependant pas le voir comme une exigence systématiquement nécessaire à la garantie d'une bonne prise en considération de leurs intérêts, dans la mesure où il n'apparaît pas systématiquement pertinent. En effet, toutes les fonctions entreprises par les organisations internationales n'impliquent pas nécessairement une nécessité de faire participer les individus à la fonction. Si l'on prend les exemples du Comité des sanctions ou d'INTERPOL, la participation n'apparaît pas comme un principe pertinent pour la prise en considération des intérêts des individus concernés, dans la mesure où ils ne sont concernés qu'à titre personnel par la fonction de l'organisation. Qu'il s'agisse de prendre une sanction à l'endroit d'une personne parce qu'il existe des raisons de croire qu'elle contribue au financement du terrorisme, ou d'émettre une notice rouge parce qu'elle fait l'objet de poursuites pénales dans son pays, ces fonctions n'impliquent pas de manière directe des intérêts que les individus seraient reconnus comme légitimes à faire valoir au sein de l'espace public international⁸⁸⁴. Ce n'est qu'à titre personnel que les individus sont amenés à être concernés par l'accomplissement de la fonction de l'organisation, lorsqu'elle les cible. On voit que l'exigence de participation ne peut se concevoir que pour autant que les intérêts des individus concernés par l'action de l'organisation internationale puissent être

⁸⁸⁴ Dans l'espace public international et dans l'espace institutionnel, les intérêts des victimes ou des communautés que l'émission d'une sanction ou d'une notice rouge vise à défendre ne sont admis à être représentés que par les États. On en tient pour preuve que, devant la Cour pénale internationale, il n'existe aucun statut de partie civile pour les victimes, qui leur permettrait de jouer un rôle actif dans le procès.

appréhendés de façon collective, c'est-à-dire comme un intérêt partagé par tous les individus d'une même communauté concernée par l'accomplissement de la fonction de l'organisation. Cela se comprend aisément dans la mesure où le principe de participation se conçoit comme placé en miroir de la participation des États membres au fonctionnement de leur organisation internationale.

571. De tous les organes de contrôle étudiés dans le cadre de cette recherche, c'est uniquement dans le cadre du Panel d'inspection de la Banque mondiale qu'une obligation de participation des personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de la fonction de l'organisation prend sens. En effet, l'accomplissement de la fonction de la Banque est guidé par l'idée que les populations concernées doivent s'approprier les projets de développement pour que ceux-ci puissent atteindre pleinement leur objectif. Si l'on remonte aux origines de la création du Panel d'inspection, on se souvient que le concept d'« *ownership* » était un élément central de la réponse de la Banque aux problèmes identifiés par les rapports Morse et Wapenhans. Ainsi, un ensemble d'obligations attachées au principe de participation encadrent la mise en œuvre des projets de développement financés par la Banque. On peut prendre comme exemple l'affaire *Republic of Uganda : Transport Sector Development Project – Additional financing*, dans laquelle le Panel a été amené à se pencher sur les conditions de révision en 2011 de l'*Environmental and Social Impact Assessment Plan* (« ESIA ») datant de 2008. Dans son rapport d'inspection, il relève que la préparation de cette révision n'a donné lieu qu'à des consultations avec les autorités gouvernementales et une sélection d'organisations non-gouvernementales⁸⁸⁵. Il fait à cet égard l'observation que :

*« the environmental assessment process was based on weak stakeholder engagement, given that no community consultations took place during the updating of the ESIA into the ESIS and no consultations were undertaken during early Project implementation, in effect resulting in a five-year gap between the community consultations in 2008 and the start of construction in 2013. The Panel further observes (as noted in Chapters 3 and 4) that the Requesters' claims relate directly to absent or poor community participation. As elaborated throughout this report, weak community participation and lack of sensitization and preparation of the community to face the Project's potential social risks (especially to women and children) have resulted in adverse impacts on the community. The Panel notes that continuous and meaningful consultations with communities during project design and implementation provide crucial information on potential impacts and provide a basis for the design of adequate mitigation measures »*⁸⁸⁶.

Pour le Panel, cette absence de participation des populations concernées par le projet a résulté en une conséquence négative directe sur la bonne mise en œuvre du projet : « *The Panel considers that early and ongoing consultations with community members would have raised sufficient warning signals to address the problems raised in the Request »*⁸⁸⁷.

572. De l'exemple de la Banque mondiale, en comparaison avec les autres organisations internationales analysées ici, on peut tirer deux observations. La première est que le principe de participation des personnes privées tierces ne prend son sens que lorsque la fonction de l'organisation s'accomplit à l'échelle d'une population. C'est-à-dire que la participation ne

⁸⁸⁵ Panel d'inspection, *Uganda : Transport Sector Development Project - Additional Financing*, rapport d'enquête, 4 août 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07, p. 15, § 55.

⁸⁸⁶ *Ibid.*, p. 15, §§ 56-57.

⁸⁸⁷ *Ibid.*, p. 15, § 56.

s'entend pas à l'échelle individuelle. La seconde, liée à la première, est que l'application du principe de participation dépend de la nature de la fonction de l'organisation. Contrairement au principe de transparence, sa pertinence n'est pas universelle.

B/ Un ensemble d'obligations contribuant à la définition du sens du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale

573. Le sens de la constitutionnalisation de la fonction des organisations internationales est de fonder la protection des droits des individus dans le cadre de l'accomplissement par l'organisation de sa fonction. Dans les régimes d'obligations primaires mis en œuvre par les organes de contrôle, les droits des individus ne s'opposent pas à la fonction de l'organisation, à l'instar de deux régimes normatifs qui viendraient s'entrechoquer. Bien plutôt, il nous semble les droits des individus s'y intègrent. Les organisations internationales restent donc soumises à un régime normatif unique, articulé par leur fonction. C'est celui-là qu'appliquent les organes de contrôle. Il ne saurait en être autrement dès lors que l'obligation de l'organisation d'accomplir sa fonction ne saurait être écartée au titre d'une obligation extérieure de protéger les droits des individus. Le sens de ce qu'implique cette obligation demeure en revanche ouvert et c'est là que viennent s'intégrer les obligations attachées à la protection des droits des personnes privées tierces. Sous cet angle, la pratique des organes de contrôle peut ainsi être conceptualisée dans ce cadre intellectuel, où la défense de la fonction de l'organisation et la garantie des droits des requérants se rejoignent.

574. L'idée que nous nous sommes efforcé de dégager dans la première partie de cette recherche consiste à montrer comment les organes de contrôle parviennent à inclure les relations avec les personnes privées tierces dans le cadre fonctionnaliste des organisations, rendant ainsi pertinent la relation de responsabilité qui les relie. Nous avons montré l'articulation institutionnelle de cette idée. Pour que l'on puisse dire qu'elle est réellement fondée, il reste à voir si cela se traduit sur le fond de la relation, c'est-à-dire dans les obligations. L'enjeu est de montrer que la dimension institutionnelle n'est pas une simple vue de l'esprit et qu'elle se reproduit dans la pratique des organes de contrôle, avec la jonction entre l'obligation d'accomplir la fonction et l'obligation de respecter les droits des individus dans les obligations elles-mêmes. De façon générale, il s'agit d'interpréter la protection des droits des individus comme consubstantielle à l'accomplissement de la fonction des organisations. Toute la question est ici de voir comment est-ce que les organes de contrôle construisent les obligations des organisations internationales, c'est-à-dire la structure du raisonnement qu'ils déploient pour justifier de l'obligation que le droit interne qu'ils appliquent attache à l'organisation.

575. Concrètement, cette intégration se déploie de deux façons, dont les modalités ne sont pas neutres quant au degré d'intégration des droits des individus dans le sens de l'accomplissement de la fonction de l'organisation – *in fine* à la sincérité de la procédure de contrôle du point de vue de la défense des requérants. Une première est par des obligations visant à déterminer le résultat recherché par l'organisation au titre de l'accomplissement de sa fonction (1). Une seconde est par des obligations visant à déterminer le comportement attendu de l'organisation dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction (2).

1. Des obligations visant à déterminer le résultat recherché par l'organisation au titre de l'accomplissement de sa fonction

576. En rattachant l'obligation de protéger les droits des individus au résultat recherché par l'organisation au titre de l'accomplissement de sa fonction, les organes de contrôle font du respect des droits des individus une obligation de résultat. C'est le degré le plus élevé de constitutionnalisation de la fonction, en ce qu'il assimile complètement les droits des individus à la fonction de l'organisation. Cela ne signifie cependant pas qu'une telle intégration soit à rechercher pour toutes les organisations internationales. En effet, elle implique que la fonction de l'organisation vise directement la protection des droits des personnes – ce qui n'est pas vrai de toutes les organisations internationales – et non simplement qu'elle soit à accomplir dans le respect des droits des personnes – ce qui est certainement vrai de toutes les organisations internationales. Pour établir un contraste, on peut opposer la MINUK et la Banque mondiale d'un côté, dont le mandat vise directement la protection des droits des individus, à INTERPOL ou au Comité des sanctions du Conseil de sécurité, dont les fonctions ne visent pas à protéger directement les individus mais à contribuer à garantir la sécurité et l'ordre public.

577. Un bon exemple que l'on peut prendre à partir de la pratique du Panel consultatif des droits de l'Homme de la MINUK est celui des MMP (« *Missing and Murdered Persons* »). Pour l'organisation, la localisation des personnes portées disparues et présumées assassinées au cours du conflit est de façon évidente au cœur de sa fonction. Comme le résume le Panel dans son Rapport final :

« UNMIK started a new phase in the UN's work when it was called upon to govern a territory where “local judicial and legal capacity was found to be non-existent, out of practice or subject to intimidation by armed elements.” [...] In parallel to the restoration of the police structures in Kosovo, UNMIK had also to restore the system of administration of justice. [...] In July 1999, the UN Secretary-General reported to the UNSC that UNMIK considered the issue of missing persons as a particularly acute human rights concern in Kosovo »⁸⁸⁸.

Une *Missing Persons Unit* (« MPU ») fut donc mise en place par la MINUK pour investiguer de façon spécifique les affaires de disparition. Cette question généra un contentieux important devant le Panel, relatif aux déficiences des efforts de la MINUK en la matière. Dans sa pratique, le Panel a abordé cette question sous l'angle – en particulier – de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme, établissant le droit à la vie, dans la lignée de la jurisprudence de la Cour européenne. Pour cela, le Panel s'est basé sur le Règlement n° 24 adopté par le SRSG disposant que la MINUK assumait sur le territoire du Kosovo la charge d'assurer le respect des droits des personnes tels que reflétés notamment dans la Convention européenne des droits de l'Homme⁸⁸⁹. Confronté à des requêtes arguant que la MINUK avait échoué à garantir le respect de l'article 2 de la Convention du fait du trop long délai ou de la défaillance à identifier le sort de personnes disparues pendant la guerre, le Panel a construit le

⁸⁸⁸ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, pp. 64-65, §§ 149-153.

⁸⁸⁹ MINUK, *Regulation n° 1999/24 on the law applicable to Kosovo*, adoptée le 12 décembre 1999, UNMIK/REG/1999/24, Section 1, § 3.

respect de cette obligation comme une obligation de résultat. Dans le cas de l'affaire *Nenad Stojkovic*, il a ainsi relevé dans son opinion au fond que :

« In the SRSG's own words (see § 99 above), it was imperative for UNMIK Police to establish order and to quickly construct a framework to register and investigate crimes at the beginning of the Mission. The Panel agrees with the SRSG. However, in this case, in the Panel's opinion, the prolonged failure to link the separate investigations into the missing person and into unidentified body shows this obligation is not fulfilled simply by the establishment of an adequate framework, but only when it becomes a properly coordinated system that is able to carry out an adequate and effective investigation in accordance with Article 2 of the ECHR »⁸⁹⁰.

On voit ici que le Panel ne se satisfait pas simplement des efforts de la MINUK pour mettre en place un cadre juridique, mais exige qu'elle accomplisse de façon effective sa fonction de mener des investigations sérieuses et diligentes dans les affaires de MMP. C'est l'accomplissement effectif de sa fonction qui garantit ainsi les droits des personnes.

578. Un autre exemple issu de la pratique du Panel de la MINUK où il lie la protection des droits des individus au bon accomplissement de la fonction de l'organisation est celui de la restitution ou de l'indemnisation des biens abandonnés, endommagés ou détruits par les civils fuyant les combats pendant la guerre civile. Devant le Panel, les affaires concernant cette question ont été dénommées « *14k cases* », du fait du très grand nombre de requêtes déposées devant les juridictions kosovars supervisées par la MINUK⁸⁹¹. En substance, il était reproché à l'organisation d'avoir violé le droit d'accès à un juge du fait de sa décision de suspendre toutes les procédures sur cette question pendant quatre ans, en invoquant la nécessité – réelle – de déterminer comment traiter la masse considérable de requêtes déposées devant les juridictions kosovares, sans entreprise d'action effective en ce sens sur toute cette période. Comme le résume le Panel dans son opinion dans les affaires jointes *Peto Milgoric et al.* :

« UNMIK did not manage to achieve a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved. The four years of uncertainty experienced by the complainants over whether and when their cases would be processed by the courts was intensified during the relevant time by the fact that the August 2004 letter contained no time-frame to enable anyone to reasonably anticipate when the courts would start processing the cases, if at all. As noted already, no new legislation was adopted in the meantime nor were any mechanisms provided to assist the courts to enable the complainants to have their claims determined. In sum, instead of ensuring access to justice to vulnerable minority plaintiffs, UNMIK in fact denied them this access »⁸⁹².

Et il l'ajoute un peu plus loin, les standards des droits humains que l'organisation a échoué à garantir « *were duly incorporated into UNMIK's mandate* »⁸⁹³. On voit donc bien comment l'accomplissement de la fonction et le respect des droits des personnes se rejoignent dans la pratique du Panel de la MINUK : la fonction de l'organisation de construire l'État au Kosovo implique de respecter les droits des individus.

⁸⁹⁰ HRAP, *Stojkovic*, opinion, 14 décembre 2013, aff. n° 87/09, § 164.

⁸⁹¹ Pour un résumé synthétique de la situation et du problème posé par ces requêtes, voir Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 62, §§ 139-142.

⁸⁹² HRAP, *Milgoric*, opinion, 24 mars 2010, aff. n° 38/08, § 43.

⁸⁹³ *Ibid.*, § 44.

579. Du point de vue de notre démonstration, l'exemple offert par le Panel de la MINUK a toutefois ceci de particulier que la fonction ordonne directement la protection des droits des individus⁸⁹⁴. Un exemple plus démonstratif est certainement à prendre avec le Panel d'inspection de la Banque mondiale, dont la protection des droits des individus ne constitue pas *per se* l'objet de sa fonction. En effet, la fonction de la Banque est de financer des projets de développement contribuant à avancer les conditions d'existence des populations. Ce que l'on observe à cet égard est que, si une fonction ne vise *prima facie* pas directement la protection des droits des personnes, l'organe de contrôle peut toutefois contribuer à faire avancer son interprétation de manière à l'élargir en ce sens. C'est là un phénomène d'affirmation de la responsabilité des organisations, où l'intégration des droits des individus vient enrichir et étendre le sens de la fonction de l'organisation. Un bon exemple de cela nous semble pouvoir être trouvé dans la pratique du Panel d'inspection concernant le problème des violences basées sur le genre survenant dans le cadre d'un projet de développement financé par la Banque. On s'intéressera ici à l'affaire *Republic of Uganda : Transport Sector Development Project – Additional financing*, dans laquelle les requérants mettaient en cause – entre autres griefs – des faits d'exploitation sexuelle et de viols concernant des femmes et des enfants commis par les travailleurs construisant une route financée par la Banque⁸⁹⁵. Les obligations de la Banque dont le Panel évalue le respect regardant ces faits sont contenues dans l'OP/BP 4.01 *Environmental Assessment*, l'OMS 2.20 *Appraisal* et dans l'OP/BP 10.00 *Investment Project Financing*, qui contiennent un ensemble de lignes directrices indiquant les éléments de contexte socio-culturel et économique devant être appréciés par le personnel de la Banque au moment du montage du financement d'un projet, ainsi que les mesures appropriées pour garantir leur bonne prise en compte⁸⁹⁶. Dans ses conclusions, le Panel relève que le personnel de la Banque est en situation de non-respect des dispositions de ces réglementations pour une série de manquements :

« *The Panel finds Management in non-compliance with OP/BP 4.01 on Environmental Assessment and OMS 2.20 on Project appraisal for not properly assessing the risks and inadequately appraising human health and safety and social impacts of the Project related to gender-based violence and child protection* »⁸⁹⁷.

« *The Panel finds the lack of appropriate mitigation measures to address the social impacts related to gender-based violence and child protection resulted in serious harm to the community, and this is in non-compliance with OP/BP 4.01 on Environmental Assessment* »⁸⁹⁸.

« *The Panel finds Management failure to detect the serious harm suffered by women and children of the community during supervision of Project implementation, or to propose measures for redressing such harm, in non-compliance with OP/BP 10.00 on Project Investment Financing* »⁸⁹⁹.

Cette affaire et l'analyse des dommages subis par les personnes résidant sur le territoire où se déploie le projet de développement mettent en évidence la dimension holistique des obligations

⁸⁹⁴ *Ibid.*, § 45.

⁸⁹⁵ Panel d'inspection, *Uganda : Transport Sector Development Project - Additional Financing*, rapport d'enquête, 4 août 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07, pp. 64-67, §§ 255-265.

⁸⁹⁶ Panel d'inspection, *Uganda : Transport Sector Development Project - Additional Financing*, rapport d'enquête, 4 août 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07, pp. 87-89, §§ 349-355.

⁸⁹⁷ *Ibid.*, p. 89, § 356.

⁸⁹⁸ *Ibid.*, p. 90, § 357.

⁸⁹⁹ *Ibid.*, p. 90, § 358.

supportées par la Banque dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction. On peut ainsi relever que le Panel a pris en considération les risques associés à la santé des populations du fait d'activités sexuelles non protégées, les abandons d'élèves à l'école du fait de grossesses non-désirées à la suite de faits d'exploitation sexuelles liées au projet, ainsi que les faits de travail d'enfants ayant abandonné l'école à cause de ce contexte⁹⁰⁰. L'obligation de prévenir les dommages subis par les personnes concernées par un projet de développement du fait du contexte généré par ce projet – ici, conduisant à des situations d'exploitation sexuelle – étend le champ des obligations dues aux personnes privées tierces liées à l'obligation du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale. De façon notable, il conclut son rapport d'inspection sur la considération que, « *[t]he intersection of risk and harm arising from social change triggered by the Project is a reminder that building a road is never just about land acquisition, monetary compensation, and construction. It is also about coping with difficult, social, structural changes* »⁹⁰¹. Ce que l'on voit est que le Panel rappelle à la Banque que la dimension technique d'un projet ne doit pas occulter ses dimensions humaines, lesquelles, si elles ne sont pas directement en lien avec l'objectif immédiat poursuivi par le projet, constituent toujours l'objet final de l'action de la Banque.

580. Par contraste, les organes de contrôle mis en place par INTERPOL et le Comité des sanctions du Conseil de sécurité n'abordent pas le lien entre la fonction et les droits des individus de la même manière. Il faut ici dresser une distinction entre la protection et la garantie. En effet, comme nous nous sommes efforcé de le montrer, les fonctions de la MINUK et de la Banque mondiale incluent l'objectif de protéger les droits des personnes. C'est-à-dire que c'est là l'un des sens de leur action. Les raisons pour lesquelles les États ont créé INTERPOL et le Comité des sanctions ne recouvrent en revanche pas l'objectif de protéger directement les droits des personnes directement concernées par l'accomplissement de leurs fonctions. Aussi, le lien avec les droits des personnes apparaît reposer sur l'obligation de les garantir dans le cadre de l'accomplissement de la fonction. La différence entre protection et garantie réside dans le degré d'identification entre la fonction et la protection des droits des personnes. La garantie n'assimile pas l'un à l'autre, mais pose une limite à l'accomplissement de la fonction. En ce sens, elle ne conduit pas à déterminer le sens de l'accomplissement de la fonction, mais à encadrer le comportement attendu de l'organisation internationale dans ce cadre. Cela ne signifie pas qu'un lien avec l'objet de la fonction ne puisse être établi dans le cadre de la procédure de contrôle. La Commission de contrôle des fichiers est ainsi amenée à contrôler directement l'adéquation entre l'action entreprise par l'organisation et sa fonction. Dans sa décision 2019-01 par exemple, la Commission a été amenée à rejeter comme contraire à l'article 83, (1), (a) du Règlement de protection des données une décision d'adoption d'une notice rouge à l'endroit d'un individu poursuivi pour des faits d'émission de chèques sans provision. Elle relève ainsi que :

« Firstly, as a general issue, the Commission considered that the offence of "[...] is seldom recognized as a crime and extraditable offence in many national systems. The Commission noted that a large number of INTERPOL Member Countries do in fact consider the inability to pay a debt as a civil, rather than criminal, matter. It preliminarily

⁹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 79-87, §§ 314-348.

⁹⁰¹ *Ibid.*, p. 102, § 415.

established that the lack of dual criminality would prevent most national authorities from entering into international police cooperation for such a case »⁹⁰².

La Commission est ainsi amenée à contrôler directement le respect de la finalité imposée par la fonction de l'organisation au regard de la motivation avancée pour l'action examinée. Elle le fait en mettant la fonction de l'organisation en lien avec la définition d'un acte criminel dans le régime général de protection internationale des droits de l'Homme. La décision de la Commission rappelle ainsi que l'Article 11 du Pacte international pour les droits civils et politiques dispose que « *“No one shall be imprisoned on the ground of inability to fulfil a contractual obligation,” which would include debt »⁹⁰³. À cet égard, elle relève que les faits présentés devant elle par les parties montrent que, « *there was a lack of elements that could characterize the act of the Applicant as one of possible malicious or fraudulent intent »⁹⁰⁴. Elle en conclut que, « *the data on the Applicant in INTERPOL's files may not be of interest for the purpose of international police cooperation »⁹⁰⁵. In fine, on voit dans cette décision que l'organe de contrôle d'INTERPOL interprète la fonction de l'organisation en faisant la jonction avec les droits des individus garantis dans le cadre du régime général de protection des droits de l'Homme auquel renvoie la Constitution d'INTERPOL.***

2. Des obligations visant à déterminer le comportement attendu de l'organisation dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction

581. Plutôt que de s'attacher aux résultats, les obligations que l'on retrouve dans la pratique des organes de contrôle visant à déterminer le comportement attendu de l'organisation dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction s'attachent aux moyens qu'elles mettent en œuvre afin de les imposer ou de les définir. Bien évidemment, le résultat produit par la mise en œuvre de ces moyens n'est pas neutre du point de vue du contrôle, mais il ne constitue pas l'objet de l'obligation comme ce que l'on a pu voir précédemment. C'est le respect des formes, de la procédure, qui est ici visé, dans le but de donner une garantie aux personnes concernées par l'action de l'organisation. Comme elles ne mettent pas directement en cause la performance de la fonction en elle-même, ces obligations apparaissent d'une portée plus réduite pour ce qui est du contrôle que les individus peuvent initier sur l'organisation internationale et ainsi plus acceptable pour des États membres soucieux de conserver la main mise sur l'action de l'organisation. C'est très certainement pour cette raison qu'elles constituent les modalités des obligations que les organes de contrôle d'INTERPOL et du Comité des sanctions du Conseil de sécurité appliquent. Mais elles se retrouvent également très largement dans la pratique du Panel de la MINUK et du Panel d'inspection de la Banque mondiale, en conjonction avec les obligations attachées au résultat de l'action de l'organisation.

582. S'agissant du Comité des sanctions du Conseil de sécurité, les obligations que fait peser sur lui la procédure devant le Médiateur se présente d'une manière un peu particulière, du fait qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'un contrôle de la décision du Comité mais d'une

⁹⁰² Commission de contrôle des fichiers, *Unfunded cheques*, décision n° 2019-01, § 22.

⁹⁰³ *Ibid.*, § 28.

⁹⁰⁴ *Ibid.*, § 29.

⁹⁰⁵ Commission de contrôle des fichiers, *Unfunded cheques*, décision n° 2019-01, § 20.

reconsidération *de novo* de la décision d'inscrire le nom du requérant sur la Liste⁹⁰⁶. On ne peut donc pas parler d'obligation au sens strict du terme, puisque le Comité des sanctions n'est en soi obligé à rien dans le cadre de son action, si ce n'est à permettre au Médiateur de recevoir et traiter la requête de la personne visée par l'une de ses décisions puis de considérer son opinion⁹⁰⁷. Il est à nos yeux significatif que l'on ne dispose d'aucune pratique du Médiateur qui soit accessible, à l'instar de ce dont on dispose pour tous les autres organes de contrôle étudiés dans le cadre de cette recherche. Cette absence de pratique souligne le fait que le Médiateur ne développe aucune *juris prudens* réelle à destination du Comité des sanctions, il ne fait qu'évaluer au cas par cas des situations individuelles selon une procédure permettant à un individu ciblé par une sanction de faire valoir ses arguments auprès de l'organe compétent pour retirer la sanction et sans laquelle il se retrouverait dans l'impossibilité quasi-absolue de se défendre. La garantie qu'offre la procédure du Médiateur se limite donc à des obligations externes à l'action de l'organisation.

583. On le voit bien lorsque l'on met cette procédure de contrôle en comparaison avec celle de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, qui concerne une action relativement similaire puisqu'il s'agit également de la contestation de sanctions prises à l'encontre d'individus pour le compte des États, mais où de véritables obligations encadrant le comportement de l'organisation internationale sont mises en œuvre. Par exemple, dans la décision 2018-13, la Commission de contrôle des fichiers a été amenée à se pencher sur la question du respect des droits de la défense du requérant dans le cadre de la procédure criminelle engagée contre lui qui fonde l'émission d'une notice rouge par INTERPOL. Elle note dans le visa de sa décision que l'article 11, (1) du Règlement de protection des données dispose que :

*« data processing in the INTERPOL Information System should be authorized with due regard for the law applicable to the NCB, national entity or international entity and should respect the basic rights of the persons who are the subject of the cooperation, in accordance with Article 2 of the Organization's Constitution and the Universal Declaration of Human Rights to which the said Article refers »*⁹⁰⁸.

Dans son examen au fond, elle relève à cet égard que :

*« With respect to the allegation that the rights of the defense were not respected, the Commission noted that the Applicant was not informed of the opening of proceedings against him nor of the trial. The Commission, however, underlined that the Applicant would be given the right to have his case retried in his presence, which would be sufficient remedy to address such concerns for due process »*⁹⁰⁹.

Deux choses sont à noter ici. La première est que la Commission de contrôle des fichiers s'assure du comportement de l'Organisation en relation avec le comportement de l'État membre en cause dans l'affaire soumise par le requérant. C'est-à-dire que le comportement d'INTERPOL respecte ou non son droit interne en fonction du point de savoir si le comportement de son État membre apparaît respecter les règles d'INTERPOL. Et deuxièmement, l'obligation ainsi faite à l'organisation ne met pas en cause directement sa

⁹⁰⁶ Voir Chapitre 4.

⁹⁰⁷ Voir Chapitre 4.

⁹⁰⁸ Commission de contrôle des fichiers, *Accuracy-Quality, Due process-Fair hearing, Political character*, décision n° 2018-13, § 16.

⁹⁰⁹ *Ibid.*, § 47.

fonction, mais encadre les conditions dans lesquelles l'accomplissement de cette fonction est autorisé par son droit interne.

584. La MINUK présente un exemple plus approfondi des obligations construites de manière à déterminer le comportement attendu de l'organisation internationale, avec la reprise par la pratique du Panel de la théorie des obligations positives tirée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Cela a particulièrement été mis en avant avec l'affaire des camps de réfugiés contaminés au plomb. Cette affaire avait été portée devant le Panel de la MINUK par 138 membres de la communauté Rom du Kosovo, qui avait fui les violences inter-éthniques dans la région de Mitrovica et avaient été replacés par la MINUK près de Trepça. Leur camp se situait à proximité d'un site utilisé pour stocker des déchets de l'industrie minière de la région, qui avait constitué depuis les années 30 et jusqu'en 1999 le plus important producteur de zinc et de plomb de l'ex-Yougoslavie. Dans leur plainte, les requérants alléguaient que l'emplacement de leur camp, situé à proximité de cette zone de stockage de déchets hautement contaminés par les métaux lourds extraits des mines environnantes, était à l'origine d'empoisonnement au plomb et de très nombreux et graves problèmes de santé pour les populations du camp. Aussi alléguaient-ils que la MINUK avait violé leurs droits en les installant dans ce camp alors qu'elle avait connaissance de ce que les terrains sur lesquels il se situait étaient contaminés, en ne leur prodiguant aucune information ni assistance médicale et, enfin, en ne les relocalisant pas⁹¹⁰. En outre, ils qualifiaient le comportement de la MINUK de discrimination à leur égard, laquelle serait fondée sur des préjugés négatifs à l'encontre de la communauté Rom. Dans son opinion, le Panel se range aux arguments présentés par les requérants et constate que la MINUK a échoué à satisfaire à ses obligations positives découlant de l'article 14 de la Convention en lien – entre autres – avec l'article 2 garantissant le droit à la santé. Il énonce que :

*« the Panel considers that UNMIK had, in addition to the obligation not to discriminate, also the specific positive obligation to avoid the perpetuation of discriminatory practices against the RAE community in Kosovo and to afford special protection to the complainants as IDPs and as members of the RAE community, in a particularly vulnerable situation. These obligations required UNMIK to act firmly against the segregation of the RAE and any discriminatory practices by local authorities, to make arrangements to provide equal and adequate access to health care, to implement special activities to improve the health of the women and children among the RAE IDPs »*⁹¹¹.

On voit ici comment les obligations que le Panel fait peser sur la MINUK conduisent à dicter le comportement attendu de la part de l'organisation. Allant au-delà de simplement préciser la jonction entre l'accomplissement de sa fonction et le respect des droits des personnes privées concernées, le Panel tire les conséquences de cette jonction pour indiquer comment la MINUK doit accomplir sa fonction afin d'assurer la garantie des droits des individus.

585. Mais c'est surtout la pratique du Panel d'inspection de la Banque mondiale qui exemplifie le mieux l'encadrement procédural du comportement de l'organisation internationale en lien avec la garantie des droits des personnes concernées par l'accomplissement de sa fonction. En effet, la structure de l'accomplissement de la fonction de

⁹¹⁰ Pour une synthèse, voir Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, pp. 79-80, §§ 208-210.

⁹¹¹ HRAP, *N.M. et a.*, opinion, 26 février 2016, aff. n° 26/08, § 308.

la Banque mondiale repose fondamentalement sur des obligations de *due diligence* et de vigilance dans l'analyse des projets de développement soumis par les États membres en vue d'un financement. Le droit interne de la Banque requiert ainsi une multitude d'études de différentes natures visant à déterminer les paramètres à prendre en considération pour la mise en œuvre d'un projet. Très fréquemment, les défaillances dans la conduite des projets mises en cause dans le cadre des requêtes déposées devant le Panel d'inspection se révèlent découler de manquements dans la réalisation de ces études. Par exemple, dans l'affaire *Kenya : Electricity Expansion Project*, le Panel était amené à examiner les conditions de déplacement de populations de la communauté Masaï du fait d'un projet de construction d'une centrale géothermique de production d'électricité. À ce titre, il a notamment été amené à contrôler le respect par l'administration de la Banque en charge de la supervision du projet de l'OP/BP 4.12 *Involuntary Resettlement*, requérant la mise en place d'un *Resettlement Action Plan* (« RAP ») prenant en considération l'ensemble des éléments relatifs à la situation des personnes déplacées, pour qu'elles ne subissent pas une dégradation de leurs conditions d'existence. Comme le résume le Panel :

*« The resettlement plan needs to take into consideration legal arrangements for regularizing tenure and transferring titles to resettlers. According to the Policy the timing of resettlement is linked to the implementation of the project's investment component to ensure displacement does not occur before the elements necessary for resettlement are in place. The Policy requires infrastructure and public services be provided as needed to improve, restore, or maintain accessibility and levels of service for the displaced people »*⁹¹².

Dans son investigation, le Panel relève à cet égard de nombreux problèmes concrets relatifs à la mise en œuvre du RAP, relatifs en particulier aux questions de droit de propriété, d'accès à l'eau et de construction du nouvel habitat des personnes déplacées par le projet⁹¹³. Dans ses conclusions, le Panel relève ainsi *« Management's failure to ensure that displacement of the PAPs did not occur before the elements necessary for resettlement were in place is in non-compliance with OP 4.12 »*⁹¹⁴. De façon très concrète, il énonce les problèmes rencontrés au cours de son investigation et le comportement à adopter pour y remédier. Par exemple, s'agissant de la question des maisons construites pour les personnes déplacées, il note qu'elles ne correspondent pas aux standards traditionnels des Masaï :

« The investigation team observed that the houses are designed to standards unfamiliar to the rural Maasai people, who are accustomed to dwellings made of wood, cow dung, and mud. Traditional Maasai dwellings (enkaji) are easily and cheaply subdivided or expanded to accommodate changes in household composition. The RAPland houses, however, are built of expensive, manufactured materials which make modifications, maintenance, and repairs costly. The Panel experts note that a culturally-appropriate house for traditional Maasai would reflect the design of an enkang having fenced-off kraals for different types of livestock: cattle, goats/sheep, and calves. Multiple families may reside in an individual enkang and shelter their herds together at night in these

⁹¹² Panel d'inspection, *Electricity Expansion Project*, rapport d'enquête, 2 juillet 2015, aff. n° 97, req. n° 14/06, p. 27, § 91.

⁹¹³ *Ibid.*, pp. 27-32, §§ 28-105.

⁹¹⁴ *Ibid.*, p. 32, § 106.

kraals. *The current layout of housing in RAPland does not allow for flexibility and maneuverability in terms of the number of rooms, their size, or location* »⁹¹⁵.

À cet égard, le Panel note que, « *best practice in resettlement requires that each PAP households be given choices among housing solutions and desirable improvements to their traditional housing. Such options might have been attractive to households that wanted to maintain traditional ways of living* »⁹¹⁶. Avec ces observations, on voit comment les obligations mises en œuvre par le Panel d'inspection viennent orienter la manière dont il est attendu que la Banque accomplisse sa fonction, dans le sens de garantir le respect des droits des personnes privées tierces concernées. On le voit également avec la question de la supervision exercée par l'administration de la Banque sur la mise en œuvre du projet par l'Emprunteur, à propos de laquelle le Panel détermine que :

« *the Bank's inadequate supervision of the Project's resettlement activities, and its insufficient monitoring (based on updated sociological data) of PAPs' wellbeing and the restoration of their livelihoods to pre-displacement levels or better, are in non-compliance with Bank Policy on Involuntary Resettlement (OP 4.12 paragraph 24 and BP 4.12 paragraph 14)* »⁹¹⁷.

Comme il le résume dans son rapport d'investigation :

« *an effective monitoring system would have enabled the Project to monitor indicators related to the socioeconomic wellbeing of the PAPs. This would have provided information on the restoration of income; the need for introducing new income-generating activities; continued or disrupted access to education; distress sales of assets or cattle, or purchases of new assets or cattle; utilization of available, affordable health care services, and so forth. Nearly one hundred possible socioeconomic indicators were suggested by GIBB Africa in the 2012 RAP, together with a proposed matrix of baseline data, annual updates, and end-of-project results. The Panel found neither evidence of a decision to select indicators, nor records of systematic monitoring of such indicators* »⁹¹⁸.

On voit là le degré de détails de l'encadrement du comportement de l'organisation internationale à travers la procédure de contrôle.

⁹¹⁵ *Ibid.*, p. 29, § 100.

⁹¹⁶ *Ibid.*, p. 30, § 101.

⁹¹⁷ *Ibid.*, p. 46, § 164.

⁹¹⁸ *Ibid.*, p. 46, § 163.

Conclusion du Chapitre 5

586. Sur le plan de sources des obligations primaires des organisations internationales, la pratique des organes de contrôle n'apporte pas de réelle clarification de la soumission des organisations au droit conventionnel et coutumier de protection des droits des individus. D'une part, il apparaît difficile de rattacher les règles invocables devant les organes de contrôle aux sources principales du droit international. Tout d'abord, du fait de l'impossibilité de rattacher la mise en œuvre du droit conventionnel de protection des droits des individus aux obligations des États membres. Et ensuite, à cause de l'incertitude de la manifestation d'une *opinio juris* par l'organisation internationale à travers la procédure de contrôle. D'autre part, la conception volontariste classique des obligations internationales n'apparaît pas applicable aux organisations internationales à l'égard des personnes privées tierces. La recherche d'une volonté autonome des organisations de s'engager envers eux rencontre une impasse. Et le potentiel normatif du droit institutionnel originaire vis-à-vis des individus reste sous-exploité.

587. C'est finalement à la catégorie des principes généraux du droit que les obligations invocables devant les organes de contrôle apparaissent se rattacher. Cela se fonde sur la nécessité de fonder les obligations des organisations envers les personnes privées tierces sur une base objective. Les obligations mises en œuvre par les organes de contrôle ressortent comme directement ancrées dans la participation des organisations internationales à la société internationale. Elle se situent à la jonction de la garantie des droits des individus et du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. La finalité des régimes d'obligations mis en œuvre par les organes de contrôle apparaît au reste cohérente avec le concept de principes généraux du droit. La dimension interne des obligations affirmées dans le cadre du contrôle apparaît comme une éthique pour l'administration de l'organisation. La dimension externe des obligations s'inscrit quant à elle dans une dimension collaborative.

588. Le contenu des obligations primaires encadrant l'accomplissement de la fonction des organisations internationales se partage entre diversité matérielle et esquisse d'un régime d'obligations vis-à-vis des individus concernés par l'accomplissement de leurs fonctions. La diversité matérielle résulte de l'application du principe de spécialité des organisations aux régimes d'obligations encadrant l'accomplissement de leurs fonctions, eu égard à leur fonctionnement et à la nature de leurs fonctions respectives, ainsi qu'eu égard au champ géographique de leur action. Cette spécificité est toutefois relativisée par l'universalité du contenu des obligations des organisations internationales au regard de l'unité de la condition des individus en droit international et la visée d'unification normative communément attachée à l'action des organisations. L'esquisse d'un régime commun d'obligation se fonde ainsi sur l'exigence de la prise en considération des intérêts des individus, manifestant une double exigence générale de transparence et de participation des organisations internationales envers les personnes privées tierces concernées par leurs fonctions. Ce régime commun apparaît également dans un ensemble d'obligations contribuant à la définition du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale, avec des obligations visant à déterminer le résultat recherché par l'organisation au titre de l'accomplissement de sa fonction et des obligations visant à déterminer le comportement attendu de l'organisation dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction.

589. Sur le plan des normes secondaires d'engagement de la responsabilité, on retrouve cette même dialectique entre spécificité des organisations internationales et caractère commun des règles mises en œuvre dans le cadre du contrôle.

Chapitre 6 – Les normes secondaires de mise en œuvre de la responsabilité interne des organisations internationales

590. Au sein du corpus commun de règles secondaires de mise en œuvre de la responsabilité interne des organisations internationales, on s'attachera tout d'abord à exposer les règles relatives aux conditions d'existence de la responsabilité interne des organisations internationales (*Section 1*), puis on présentera les règles relatives à ses conditions d'engagement (*Section 2*).

Section 1 – Les règles secondaires relatives aux conditions d'existence de la responsabilité interne des organisations internationales

591. Les conditions d'existence de la responsabilité interne des organisations internationales se rapportent aux éléments de qualification juridique des situations donnant lieu à la reconnaissance par les organes de contrôle de ce que la responsabilité de l'organisation est engagée vis-à-vis des personnes privées tierces. Sur le plan du schéma général des éléments structurant les règles secondaires de responsabilité pour fait internationalement illicite, ces conditions correspondent aux éléments de qualification du fait illicite et à son attribution à l'organisation internationale. Mais on observe que ces conditions mobilisent également l'exigence d'un lien de causalité entre l'atteinte à l'intérêt des requérants justifiant leur requête et le fait commis par l'organisation internationale, ce qui amène à s'interroger sur le degré d'identité de la responsabilité interne des organisations internationales avec la responsabilité pour fait internationalement illicite telle que conceptualisée dans les travaux de la Commission du droit international.

592. Si le fait générateur de la responsabilité des organisations internationales devant les organes de contrôle reprend les éléments classiques du fait générateur dans les travaux de la CDI, ces derniers manifestent toutefois des spécificités tenant à la nature différente des relations de responsabilité régies par le régime de la responsabilité interne des organisations. En effet, il ne s'agit pas d'une responsabilité due envers les mêmes sujets de droit, ni pour le même champ d'obligations internationales. Les travaux de la CDI couvrent les relations entre les États et les organisations internationales en leur qualité de sujets de droit international au sein de l'ordre juridique international. La pratique des organes de contrôle concerne quant à elle les relations de responsabilité qui se déploient au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation et sont structurées autour de sa fonction, d'une part entre les organisations internationales et les individus concernés par l'accomplissement de leur fonction, et d'autre part entre les organisations et les États en leur qualité d'États membres de l'organisation. La spécificité de cette configuration implique un particularisme du fait générateur de la responsabilité interne des organisations devant les organes de contrôle. À cet égard, une possibilité est de la concevoir comme une *lex specialis* au sein du régime général de la responsabilité internationale des organisations. Il nous semble toutefois plus juste de considérer qu'il s'agit là de deux formes de responsabilités distinctes, dans la mesure où elles ne nous semblent pas relever des mêmes tenants et aboutissants. En effet, que ce soit du point de vue des États ou de celui des individus

requérants, ce qui est recherché à travers la procédure de contrôle n'apparaît pas pouvoir être considéré de la même manière que dans le cadre de la responsabilité internationale conceptualisée par la Commission du droit international, à l'égard de la place du dommage et de la faute.

593. Dans ses travaux de codification, la Commission a retenu que l'existence d'un préjudice subi du fait d'un acte internationalement illicite n'est pas une condition de l'existence de la responsabilité d'un État ou d'une organisation. Comme l'explique le commentaire explicatif des articles sur la responsabilité des États, « la nécessité de tenir compte de tels éléments [comme le "dommage" causé à un autre État] dépend du contenu de l'obligation primaire, et il n'y a pas de règle générale à cet égard »⁹¹⁹. Dans cette conception, la responsabilité internationale se présente comme objective, au sens où elle est due du seul fait du manquement à l'exigence de respect du droit international par les sujets qui y sont directement soumis. On observe, toutefois, que cette conception ne semble pas correspondre parfaitement à celle qui se déploie à travers la pratique des organes de contrôle. En effet, une conception objective de la responsabilité est aussi une conception sans finalité déterminée, autre que celle du respect du droit au sens général. Du point de vue de ce à quoi elle sert, une responsabilité objective est neutre, en ce que sa finalité dépend aussi bien de qui sont les sujets de droit parties à la relation de responsabilité que de la finalité de la norme dont la violation donne lieu à l'engagement de la responsabilité. En d'autres termes, la conception de la responsabilité internationale fixée dans les articles de la CDI sur la responsabilité pour fait internationalement illicite laisse ouverte le champ des possibles. C'est pour cette raison que l'on peut retrouver dans la pratique des organes de contrôle les éléments classiques du fait générateur de la responsabilité. À l'opposé, logiquement, si l'on observe des spécificités dans la pratique des organes de contrôle qui éloignent de cette conception objective de la responsabilité, c'est parce que la responsabilité mise en œuvre devant les organes de contrôle est déterminée : les sujets de droit parties à la relation de responsabilité sont fixés, de même que le contenu de cette relation.

594. À partir de l'analyse des statuts des organes de contrôle et de leur pratique, on observe tout d'abord que le régime de la responsabilité interne des organisations internationales qu'ils mettent en œuvre reprend les éléments classiques du fait générateur de la responsabilité pour fait internationalement illicite développés dans les travaux de la Commission du droit international (*I*). Toutefois, on relève également que la mise en œuvre de ces éléments présente des spécificités tenant à la nature de la relation de responsabilité soumise à la compétence des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces (*II*).

⁹¹⁹ Commission du droit international, « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs », *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II(2), p. 76, commentaire sous l'article 2, § 9. Le commentaire donne l'exemple d'un traité imposant la mise en œuvre uniforme d'une loi qui serait violé du fait de ne pas avoir édicté la loi, relevant qu'il ne serait pas nécessaire pour un État parti au traité de pointer un quelconque dommage subi du fait de cette omission pour invoquer la responsabilité de l'État en cause.

I – La reprise des éléments classiques du fait générateur de la responsabilité pour fait internationalement illicite

595. Suivant le modèle de la Commission du droit international, l'existence de la responsabilité interne des organisations repose sur deux éléments : tout d'abord, la reconnaissance par l'organe de contrôle de la non-conformité au droit interne de l'organisation du comportement de l'un de ses organes, en rapport avec la situation soulevée par les individus dans leur requête (A), ensuite, l'attribution à l'organisation internationale du comportement mis en cause par les requérants (B).

A/ La reconnaissance par l'organe de contrôle de la violation d'une règle de droit interne de l'organisation internationale

596. Le fait générateur de la responsabilité interne des organisations internationales apparaît reposer fondamentalement sur la reconnaissance par les organes de contrôle d'une contrariété de l'action des organes de l'organisation soumise à leur examen avec les règles indiquées dans leurs statuts respectifs et relevant du droit interne de l'organisation. On retrouve en cela le modèle classique de la responsabilité pour fait internationalement illicite développé par la Commission du droit international à l'article 4 de son projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, qui définit les éléments d'un fait internationalement illicite commis par une organisation comme consistant en une action ou une omission attribuable à cette organisation et violant l'une de ses obligations internationales. La responsabilité interne des organisations internationales telle qu'elle se présente à partir de l'analyse des organes de contrôle apparaît largement en phase avec cette conception. Le régime de responsabilité mis en œuvre par les organes de contrôle se déploie ainsi comme une responsabilité objective, au sens où elle constitue la conséquence d'une illicéité et non d'une atteinte aux droits des requérants ou d'un dommage subi par eux.

597. Dans le cas d'INTERPOL, le statut de la Commission de contrôle des fichiers énonce que la compétence de la Commission est de « [v]eiller à ce que le traitement de données à caractère personnel par l'Organisation soit conforme à la réglementation d'INTERPOL »⁹²⁰. Dans ce cadre, le statut dispose que « la Chambre des requêtes examine la conformité du traitement des données à la réglementation d'INTERPOL », et que « [l]'examen d'une requête se borne à évaluer la conformité du traitement des données à la réglementation d'INTERPOL »⁹²¹. À partir de ces dispositions, il apparaît clairement que la reconnaissance de l'existence d'un fait générateur de la responsabilité par la Chambre des requêtes repose exclusivement sur la question de la licéité du comportement de l'organisation au regard des dispositions de son droit interne encadrant le traitement des données personnelles des individus visés par des demandes émanant des autorités nationales.

⁹²⁰ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, II.E/RCIA/GA/2016, article 3.

⁹²¹ *Ibid.*, article 35 § 3.

598. Le statut du Panel de la MINUK énonce pour sa part que l'organe de contrôle « *shall issue findings as to whether there has been a breach of human rights* »⁹²². C'est donc la seule reconnaissance par le Panel d'une situation de violation par la MINUK des droits des requérants, énumérés par le statut de l'organe de contrôle, qui entraîne la reconnaissance de ce qu'une situation constitue un fait générateur de la responsabilité interne de l'organisation, à laquelle le Représentant spécial du Secrétaire général qui dirige la MINUK doit répondre⁹²³.

599. Du côté du Panel d'inspection de la Banque mondiale, on peut observer que son statut dispose que le rapport d'investigation adressé aux Administrateurs de l'organisation « *will focus on whether there is a serious Bank failure to observe its operational policies and procedures with respect to project design, appraisal and/or implementation* »⁹²⁴. Là encore, on observe que les conditions de l'existence d'une situation de nature à engager la responsabilité interne de l'organisation internationale reposent sur la reconnaissance par l'organe de contrôle d'une violation des dispositions du droit interne encadrant l'action de l'organisation.

600. Les règles secondaires gouvernant la procédure devant le Médiateur du Comité des sanctions se présentent comme un cas à part, dont l'analyse le long des lignes de la responsabilité pour fait illicite ne va pas de soi, dans la mesure où l'organe de contrôle fonctionne d'une manière destinée à ne pas mettre en cause la licéité de la décision de l'organisation soumise à son examen. Il n'empêche que, cela mis à part, on retrouve les mêmes éléments fondant le régime de la responsabilité interne du Comité des sanctions – ce qui ne doit pas étonner, car cette absence de volonté de mettre en cause la licéité du comportement du Comité correspond à un positionnement politique nullifiant les conséquences juridiques de l'examen de l'organe de contrôle, ce qui ne saurait pour autant en changer pas la nature. Comme nous l'avons exposé précédemment, le contrôle exercé par le Médiateur se déploie comme un examen *de novo* de la décision d'inscrire le nom du requérant sur la Liste. La validité de la décision initiale n'est pas remise en cause, c'est uniquement son maintien qui est considéré. Sur le plan logique, cette conception ne va toutefois pas sans poser un certain nombre de problèmes. Elle s'applique parfaitement à l'hypothèse dans laquelle l'inscription initiale du nom sur la Liste était justifiée et où l'individu a entrepris de couper ses liens avec les entreprises terroristes qu'il soutenait, rendant le maintien de son nom sur la Liste non nécessaire pour l'accomplissement de la fonction poursuivie par le Comité des sanctions. En revanche, dans le cas où l'inscription initiale du nom sur la Liste n'était pas justifiée au regard de l'objectif poursuivi de lutter contre le financement du terrorisme, la remise en question de la licéité de son maintien n'est pas dissociable de la licéité de son inscription initiale, dans la mesure où cette dernière constitue une seule et unique violation continue du droit applicable. Par ailleurs, le texte de la résolution formule les conditions justifiant le retrait du nom du requérant de la Liste de la manière la moins légaliste possible, de sorte que l'examen mené par le Médiateur du Comité des sanctions apparaisse le moins possible comme l'examen du respect d'une obligation juridique. L'annexe II de la résolution 2368 énonce ainsi que le rapport du Médiateur

⁹²² MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 17 § 1.

⁹²³ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 17 § 3 (qui dispose que le RSSG a la compétence exclusive pour agir sur la base des déclarations du Panel).

⁹²⁴ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 38.

présente son opinion concernant la requête « *with respect to the listing as of the time of the examination of the delisting request* »⁹²⁵. Sur la base de cette formulation, on ne saurait dire que l'examen de l'organe de contrôle soit de la nature d'une mise en cause de la responsabilité interne du Comité des sanctions à l'égard des individus. Toutefois, si on l'analyse comme tel, en dépassant la lettre pour considérer la nature de l'examen mené par l'organe de contrôle – à savoir, est-ce que l'action du Comité en relation avec le requérant est fondée au regard de sa fonction – on aboutit alors à constater que la mise en cause de la responsabilité interne du Comité des sanctions se base bien sur la question de savoir s'il existe une violation du standard façonné par le Médiateur au regard duquel le Comité est censé opérer, ce qui implique effectivement la violation d'une règle de droit interne de l'organisation.

B/ L'identification par l'organe de contrôle d'un acte portant atteinte aux intérêts des requérants attribuable à l'organisation internationale

601. Le second élément du fait générateur de la responsabilité interne des organisations internationales est l'attribution à l'organisation de la situation portant atteinte à l'intérêt des requérants. Par cette expression, on désigne l'attribution à l'organisation de comportements en rapport avec la situation du requérant, que celui-ci allègue comme étant en contradiction avec les prescriptions de son droit interne. Cet élément correspond au premier élément du fait générateur de la responsabilité pour fait internationalement illicite énoncé à l'Article 4 (a) du projet d'articles de la CDI relatif à la responsabilité des organisations internationales⁹²⁶. Concrètement, il s'agit de l'exigence que la requête vise une action ou une omission commise par un organe de l'organisation internationale (1), ou bien qu'elle vise une action ou une omission commise par un autre sujet de droit impliqué dans l'accomplissement de la fonction de l'organisation et attribuable à cette dernière (2).

1. L'établissement d'un lien entre l'action de l'organisation internationale et la situation mise en cause par les requérants

602. L'attribution de la situation mise en cause par les requérants à l'organisation internationale est une exigence posée dans les dispositions des statuts des organes déterminant les conditions de recevabilité des requêtes. La résolution établissant le Panel de la MINUK énonce ainsi que l'organe de contrôle « *shall examine complaints from any person or group of individuals claiming to be the victim of a violation by UNMIK of the human rights, as set forth in one or more of the following instruments* »⁹²⁷. Du côté du Panel d'inspection de la Banque mondiale, son statut édicte que, pour être recevable, la requête doit alléguer « *in substance that a serious violation by the Bank of its operational policies and procedures has or is likely to*

⁹²⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017), Annexe II § 8 c).

⁹²⁶ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, adopté par la Commission à sa soixante-troisième session, 2011, Doc. A/66/10, article 4 (a).

⁹²⁷ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 1 § 2.

have a material adverse effect on the requesters »⁹²⁸. S'agissant d'INTERPOL, le statut de la Commission de contrôle des fichiers énonce que la compétence de la Commission est de « [v]eiller à ce que le traitement de données à caractère personnel par l'Organisation soit conforme à la réglementation d'INTERPOL »⁹²⁹. Il convient de noter que l'exigence d'attribution à l'organisation internationale de l'acte intervenant en violation de son droit interne peut, pour une large part, aller d'elle-même lorsque la nature des activités de l'organisation en cause s'y prête. Cette situation est parfaitement exemplifiée par le Comité des sanctions, dans la mesure où la seule action que celui-ci peut prendre est l'inscription d'un nom sur la Liste. L'attribution de l'acte à l'organisation est alors sans la moindre ambiguïté possible. Le mandat du Médiateur du Comité des sanctions ne spécifie d'ailleurs pas l'exigence d'attribution de l'acte contesté à l'organisation, dans la mesure où une saisine ne peut être dirigée que contre une décision d'inscription d'un nom sur la Liste, qui dépend entièrement du Comité des sanctions⁹³⁰. Dans cette configuration, dès lors que le nom d'un individu est inscrit sur la Liste, l'organisation est par définition responsable des effets qui en découlent pour la situation de l'individu. Il en va de même pour la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, dans la mesure où l'organisation est seule à même d'émettre une notice ciblant un individu.

603. La pratique du Panel d'inspection de la Banque mondiale montre que cette exigence peut être très délicate à appréhender lorsque la situation dommageable à l'origine de la requête ne peut être exclusivement reliée à l'action de l'organisation internationale, spécialement lorsque celle-ci s'inscrit dans un contexte préexistant qui la dépasse. Par exemple, dans l'affaire *Madhya Pradesh Water Sector Restructuring Project (First Request)*, le Panel d'inspection a décliné de recommander une procédure d'inspection au motif que la situation soulevée par les requérants n'était pas susceptible d'avoir été causée ou aggravée par la mise en œuvre du projet financé par la Banque⁹³¹. En l'espèce, il s'agissait d'un projet de modernisation des systèmes d'irrigation employés dans l'agriculture, l'horticulture et la pêche dans la région du Madhya Pradesh en Inde. La requête déposée devant le Panel d'inspection mettait particulièrement en cause le déversement du réseau d'égouts directement dans la rivière Swarn Rekha, causé selon eux par son endommagement lors de la construction de nouveaux canaux dans le cadre du projet financé par la Banque⁹³². Dans son rapport d'éligibilité, le Panel a relevé que :

« While there is a clear causal link between the existing sewage system and the problem of sewage in the river and related harms, the Panel is of the opinion that the Bank-financed sub-project cannot be said to have caused the problem of raw sewage in the river as alleged in the Request. To the contrary, the connection of the nallas to the

⁹²⁸ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 29 (b) (nous soulignons).

⁹²⁹ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, II.E/RCIA/GA/2016, article 3.

⁹³⁰ Les résolutions établissant le Bureau du Médiateur se bornent ainsi à indiquer que celui-ci peut être saisi des demandes de radiation de la Liste, qui dépend exclusivement du Comité des sanctions et est la source exclusive des conséquences découlant de l'adoption d'une sanction internationale (pour la dernière en date : Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017), § 60).

⁹³¹ Panel d'inspection, *Madhya Pradesh Water Sector Restructuring Project (First Request)*, Eligibility Report Inspection, 25 octobre 2011, aff. n° 72, req. n° 10/10, § 60.

⁹³² Voir Panel d'inspection, *Madhya Pradesh Water Sector Restructuring Project (First Request)*, Request for Inspection, 31 août 2010, aff. n° 72, req. n° 10/10.

existing sewer trunk has likely diminished to a certain extent the presence of raw sewage in the river and therefore cannot be regarded as the source of any alleged increased related harms. In the Panel's view, therefore, there does not appear to be a credible causal link between the Bank-financed lining of the Swarn Rekha River and the alleged harm »⁹³³.

Ici, si le Panel ne conteste pas la réalité du dommage allégué par les requérants, il relève que la situation en cause n'est pas causée par le projet financé par la Banque.

604. À travers l'élément d'imputabilité, il s'agit de montrer que la situation dans laquelle se trouvent les requérants, dont ils arguent qu'elle est contraire au droit interne de l'organisation, est bien la résultante d'un comportement de l'organisation internationale et non pas de celui d'un autre sujet de droit, qu'il soit international ou national. Cet élément nous apparaît revêtir une importance particulière dans le cadre juridique de la responsabilité interne des organisations par rapport à celui de leur responsabilité internationale. En effet, l'accomplissement de la fonction des organisations internationales menant des activités opérationnelles – c'est-à-dire celles susceptibles d'avoir en pratique une incidence sur la situation d'individus tiers – repose en réalité rarement sur leur seule action. Elle peut être de promouvoir un objectif donné, d'orienter ou soutenir sa réalisation par d'autres sujets de droit – au sein de l'ordre juridique international ou des ordres juridiques nationaux – ou bien encore de fournir une impulsion ou une base légale à l'action de ces derniers. Très rarement, voire même quasiment jamais, les organisations agissent-elles seules pour l'accomplissement de leur fonction. Dans la très grande majorité des cas, l'action des organisations se déploie dans une situation de conjonction, de coordination ou de supervision avec celle d'autres sujets de droit pour la poursuite d'un objectif dont la réalisation constitue la fin ultime assignée par la fonction de l'organisation. Sur le plan de la responsabilité interne des organisations, cela implique que les situations soulevées par les requérants auprès des organes de contrôle ne relèvent pas du seul fait de l'action des organisations, mais sont bien souvent soumises à l'action d'un ensemble de sujets de droit, avec lesquels l'organisation internationale a partie liée mais sans pour autant qu'ils se confondent avec elles. À la lumière de ces éléments, l'imputabilité de la situation soulevée par les requérants à un comportement de l'organisation nous semble revêtir un enjeu particulier dans le cadre de la responsabilité interne des organisations.

2. L'attribution à l'organisation internationale de l'action d'un autre sujet de droit impliqué dans l'accomplissement de sa fonction

605. On s'intéressera ici essentiellement à la MINUK et à la Banque mondiale, dans la mesure où ce sont ces organisations pour lesquelles des questions d'imputabilité se posent. INTERPOL et le Comité des sanctions, de par la nature de leurs activités, ne soulèvent pas de problèmes de délimitation de leurs responsabilités par rapport à celles des autres sujets agissant à leur suite ou en coordination avec elles. Dans le cas des deux premières organisations citées en revanche, l'administration internationale de territoire et le financement de projets de développement sont des fonctions dont l'essence est d'interagir avec d'autres sujets de droit

⁹³³ Panel d'inspection, *Madhya Pradesh Water Sector Restructuring Project (First Request)*, Eligibility Report Inspection, 25 octobre 2011, aff. n° 72, req. n° 10/10, § 55.

dans la poursuite d'objectifs communs. Dans un contexte où les responsabilités des uns et des autres s'entrecroisent et se mêlent, distinguer la part qui revient à chacun pour lui en faire rendre compte implique alors de plus grands efforts de délimitation lorsque survient un cas complexe. Cela implique également, inévitablement, de porter un regard sur les responsabilités des autres sujets de droit avec lesquelles l'organisation interagit dans l'accomplissement de sa fonction, ne serait-ce qu'en creux par le fait de dire que telle situation ne relève pas de sa responsabilité parce qu'elle relève de celles des autres. Et l'on a vu que la compétence des organes de contrôle pouvait être strictement délimitée, notamment vis-à-vis de ce qui appartient aux États.

606. Principalement, c'est lorsque l'organisation agit en coordination ou en coopération avec d'autres sujets de droit que la question de l'attribution du fait générateur de la responsabilité à l'organisation internationale se pose, dans le sens de savoir si des actions commises par d'autres sujets de droit sont de nature à générer une situation où sa responsabilité peut être engagée du fait du comportement de l'organisation en relation avec lesdites actions. En effet, la question de l'attribution se pose en rapport avec la fonction de l'organisation, dont découle la nature et la structure de ses modes d'action, lesquels déterminent si l'organisation peut atteindre les individus tiers. Fondamentalement, il ne s'agit pas de rechercher simplement si une action est attribuable à l'organisation, mais si la situation dont les requérants allèguent qu'elle est contraire au droit interne de l'organisation est attribuable à celle-ci. C'est-à-dire que ce n'est pas la responsabilité *de* qui est recherchée, mais la responsabilité *pour*, à travers une action ou une omission de l'organisation ayant permis à la situation de se développer et de créer l'atteinte aux intérêts des requérants.

607. Un premier exemple que l'on peut donner est celui des relations entre la MINUK et la mission montée par l'OSCE, l'OMiK, agissant sous la direction des Nations Unies. Dans l'affaire *Milorad Rajovic* était en cause l'utilisation par l'OMiK depuis le 1^{er} mars 2000 d'une propriété privée, dans lesquels la Mission avait établi ses bureaux. Le requérant, propriétaire du bien en question, reprochait à l'OMiK de ne pas lui avoir payé de loyer alors qu'elle l'occupait. Celle-ci pensait que le terrain était possédé par la collectivité. En pratique, l'erreur dérivait de la MINUK, qui était responsable de la vérification du cadastre. Une fois informée par le requérant de la situation, l'OMiK a entrepris de lui verser un loyer, mais elle a en revanche refusé de négocier avec lui un paiement des loyers en retard pour la période antérieure à 2007 où elle ignorait que le terrain était une propriété privée. L'objet de la requête était donc d'obtenir le versement de ces loyers en retard. Au stade de l'examen de l'admissibilité de la plainte, le Panel a logiquement eu à se pencher sur la question de savoir si la MINUK pouvait être responsable de la situation, bien que le terrain soit occupé par l'OMiK. Pour déclarer la requête admissible, le Panel a considéré que l'OMiK n'aurait pas pu prendre la décision de s'installer sur ce terrain si la MINUK ne lui avait pas signifié son accord, et qu'en conséquence, la violation du droit de propriété du requérant était imputable à un comportement de la MINUK⁹³⁴. Pour aboutir à cette conclusion, le Panel commence par développer une analyse de l'articulation des relations entre les deux organisations dans la poursuite de leurs fonctions respectives au sein du cadre établi par la résolution 1244 du Conseil de sécurité, sur la base de laquelle se fonde la décision de l'OSCE d'établir sa Mission au Kosovo, celle-ci « *charged [...] with activities related to institution and democracy building and human rights as a "distinct*

⁹³⁴ HRAP, *Milorad Rajovic*, décision - admissibilité, 31 janvier 2013, aff. n° 308/09, §§ 15-18, spéc. § 19.

*component within the overall framework of [UNMIK]” »⁹³⁵. Il relève que les arrangements institutionnels et opérationnel établis conjointement par les deux organisations ont renforcé la position de la MINUK « *as being the lead organisation in the administration of Kosovo and OMiK’s position within this structure* »⁹³⁶. Le Panel note spécialement qu’un rapport du Secrétaire général des Nations Unies, confirmé par une décision du Conseil Permanent de l’OSCE, énonce que, « *[t]he Spcial Representative of the Secretary-General will have overall authority to manage the Mission and coordinate the activities of all United Nations agencies and other international organizations as part of UNMIK* »⁹³⁷. Dans ce cadre, le Panel relève encore l’arrangement conclu entre les deux organisations conduisant à ce que « *[t]he SRSG would have responsibility for ensuring that all UNMUK activities, including the OSCE-led institution building component, were carried out in an integrated, cohesive and effective manner* »⁹³⁸. De l’ensemble de ces éléments, le Panel conclut que « *although OMiK represented a distinct pillar of the international presence in Kosovo, responsibility for its overall activities remained within UNMIK* »⁹³⁹. À partir de cette analyse du cadre général de l’attribution des responsabilités respectives de la MINUK et de l’OMiK, le Panel se penche sur le cas spécifique dont il est saisi. Il se livre alors à une distinction des activités entreprises par l’OMiK à titre privé et au titre de sa capacité de pilier constituant la MINUK, relevant que :*

« The period between 1 March 2000 and 1 November 2007, in which OMiK took over the premises of the complainant’s company without express agreement and consent for the purposes of undertaking its public activities, must be seen in the context of performing an action relating to the role of UNMIK pursuant to UN Security Council Resolution 1244 (1999). No express agreement or otherwise was made with the complainant’s company for the use of the premises as part of OMiK operation in Pejë/Pec during this period. Indeed the OMiK’s authority to take over such premises in this context can only, therefore, have derived from its inclusion with the UNMIK administrative framework (see § 15 to 17 above) and UN Security Council Resolution 1244 (1999) »⁹⁴⁰.

Pour le Panel, la violation du droit de propriété du requérant par l’OMiK est ainsi imputable à la MINUK. Le raisonnement ne repose pas ici sur l’idée d’un contrôle exercé par la MINUK sur l’OMiK, mais sur le contrôle exercé par la MINUK sur la situation dans le cadre de laquelle l’action de l’OMiK a pris place. C’est-à-dire que, si la MINUK avait exercé correctement ses attributions relatives au cadastre, l’OMiK n’aurait pas occupé le terrain du requérant sans lui verser de loyer. C’est donc elle qui est responsable de la situation. Ce point est clairement démontré en faisant la comparaison avec le raisonnement tenu par le Panel dans l’affaire *Brahim Sahiti*, s’agissant de l’imputabilité des actions de la KFOR :

« As results clearly from operational points 5 to 11 of resolution 1244 (1999) of the Security Council, a distinction is to be made between the international civil presence and the international security presence in Kosovo. UNMIK is established as the civil presence, KFOR as the security presence. The reference to UNMIK in Section 1.2 of the Regulation therefore cannot be interpreted so as to include KFOR »⁹⁴¹.

⁹³⁵ HRAP, *Milorad Rajovic*, décision - admissibilité, 31 janvier 2013, aff. n° 308/09, §§ 15-18, spéc. § 15.

⁹³⁶ *Ibid.*, §§ 15-18, spéc. § 16.

⁹³⁷ *Ibid.*, §§ 15-18, spéc. § 16.

⁹³⁸ *Ibid.*, §§ 15-18, spéc. § 17.

⁹³⁹ *Ibid.*, §§ 15-18, spéc. § 18.

⁹⁴⁰ *Ibid.*, §§ 15-18, spéc. § 19.

⁹⁴¹ HRAP, *Brahim Sahiti*, décision – inadmissibilité, 10 avril 2008, aff. n° 03/08, § 5.

Avec ce passage, on comprend que ce qui différencie l'OMiK est qu'elle exerce ses activités dans le cadre de la fonction de la MINUK, tandis que la KFOR exerce ses activités au titre de sa fonction propre, qui ne dépend pas du bon accomplissement par la MINUK de sa fonction. KFOR et MINUK ont été créées conjointement par la résolution 1244, comme deux composantes complémentaires appelées à œuvrer en coordination mais sans superposition.

608. On peut également faire contraster cette analyse de l'attribution à la MINUK de la situation résultant d'un comportement de l'OMiK avec celle de l'attribution d'une situation résultant des Provisional Institutions of Self-Government mises en place par l'Organisation au titre de l'accomplissement de sa fonction d'administration du territoire du Kosovo. Dans l'affaire *Nexhmedin Spahiu*, il était question du refus de l'*Independent Media Commission* d'accepter un changement dans la licence d'émission délivrée à TV Mitrovica, laquelle souhaitait changer son lieu d'émission, la conduisant à ordonner à cette dernière de reprendre ses activités conformément aux dispositions de sa licence dans un délai de sept jours. Refusant de se soumettre à la décision, TV Mitrovica engagea une série de recours contre la décision, qui aboutirent sur une saisie par la Commission de l'équipement de transmission après constatation du refus de la chaîne de se conformer à la décision rendue par le *Media Appeals Board*. Dans sa requête dirigée contre la MINUK, TV Mitrovica faisait reproche au Directeur de la Commission Indépendante des Médias d'avoir refusé de transmettre la plainte déposée contre la saisie qu'il avait ordonné à la Commission et au Comité d'Appel des Médias, organes compétents pour statuer sur le litige, la procédure prévoyant que la plainte devait être déposée auprès du Bureau du Directeur de la Commission. La chaîne se trouvait ainsi dans l'impossibilité de contester la saisie. Pour le requérant, la situation était attribuable à la MINUK en ce que, s'il s'agissait d'une décision prise par une institution kosovare et non par l'autorité internationale administrante, elle avait été adoptée dans le cadre du *Constitutional Framework for Provisional Self-Government* édicté par la MINUK, lequel était sans incidence sur l'autorité de la MINUK au regard de la mise en œuvre de la résolution 1244, « *including overseeing the [PISG], its officials and its agencies, and taking appropriate measures whenever their actions were inconsistent with resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework* »⁹⁴². Dans son analyse, le Panel relève que la question est celle de la responsabilité de la MINUK – au titre de sa fonction fixée dans la résolution 1244 – de prévenir les atteintes aux droits de l'homme, « *irrespective of the authority to which the alleged breach of human rights is imputable* »⁹⁴³. Pour fonder sa position, le Panel renvoie à la décision de la Cour EDH dans l'affaire *Assanidze c. Georgia*, dans laquelle elle a rappelé que :

« [a]u regard de la Convention seule se trouve en cause la responsabilité internationale de l'État, quelle que soit l'autorité nationale à qui est imputable le manquement à la Convention dans le système interne [...] Même si l'on peut concevoir qu'un État connaisse des difficultés à faire respecter les droits garantis par la Convention sur l'ensemble de son territoire, il demeure que tout État partie à la Convention est responsable des événements qui se produisent à n'importe quel endroit de son territoire national. En outre, la Convention ne se contente pas d'astreindre les autorités suprêmes des États contractants à respecter elles-mêmes les droits et libertés qu'elle consacre ; elle implique aussi qu'il leur faut, pour en assurer la jouissance, empêcher ou corriger la violation aux niveaux inférieurs [...] Les autorités supérieures d'un État ont le devoir

⁹⁴² HRAP, *Spahiu*, opinion partielle, 20 mars 2009, aff. n° 02/08, § 19.

⁹⁴³ *Ibid.*, § 28.

d'imposer à leurs subordonnés le respect de la Convention et ne sauraient se retrancher derrière leur impuissance à la faire respecter »⁹⁴⁴.

Appliquant à l'espèce ce principe, le Panel relève que la Section 12 du Cadre constitutionnel provisoire dispose que :

*« the SRSG retains a power of oversight of the Provisional Institutions of Self-Government, their officials and their agencies. He is in particular empowered to take appropriate measures whenever their actions are inconsistent with the Constitutional Framework. Since the Provisional Institutions of Self-Government have to “observe and ensure internationally recognized human rights and fundamental freedoms”, including those rights and freedoms set forth in a number of international human rights instruments (Section 3.2), it is within the power of the SRSG to take action when these rights are violated »*⁹⁴⁵.

En conséquence, il en déduit que la MINUK demeure responsable des actions et omissions imputables aux PISG⁹⁴⁶.

609. Le positionnement de la Banque mondiale diffère de celui de la MINUK, dans la mesure où, contrairement à celle-ci, la Banque n'exerce pas de juridiction sur les individus concernés par l'exécution de sa fonction. Les conditions d'existence des requérants sont principalement déterminées par les actions et omissions des autorités nationales sous la juridiction desquelles elles vivent. Le rôle de la Banque consiste à influencer sur ces actions et omissions, en jouant un rôle d'émulation – permettre aux États d'entreprendre des projets de développement grâce au financement de l'organisation – et d'orientation – s'assurer que les projets contribuent effectivement au développement du pays en fixant des règles que les entités chargées de leur mise en œuvre doivent respecter afin de conserver le financement de l'organisation. Par rapport à la situation donnant lieu à la requête, la mise en cause par les requérants de l'action de la Banque est donc systématiquement incidente : c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas de déterminer comment la Banque a causé la situation des requérants, mais comment elle l'a permise en autorisant le financement du projet à l'origine de la situation, ou comment elle ne l'a pas censuré en retirant son financement au projet. Le lien entre la situation faisant l'objet de la requête et l'accomplissement de la fonction est donc toujours indirect. Il en résulte que la question de l'imputabilité de la situation à la Banque mondiale consiste à vérifier que la requête est dirigée contre une action ou une omission de la Banque en lien avec le projet. En effet, dans leur requête, les individus ne prennent pas toujours une action de l'organisation comme point de départ, mais la situation qui les affecte. C'est alors au Panel d'inspection de s'assurer qu'il est possible de remonter de la situation vers une action imputable à la Banque.

610. Par exemple, dans l'affaire *Governance Promotion Adjustment Loan* était en cause un projet de développement voulu par la Papouasie Nouvelle Guinée visant à redresser et renforcer les politiques publiques et les structures de gouvernance, dont en particulier celles relatives au secteur forestier⁹⁴⁷. Dans le cadre de cette politique de réforme – au sein de laquelle le projet financé par la Banque s'inscrivait –, l'État de Papouasie Nouvelle Guinée avait engagé une réforme de la législation régissant la taxation des parcelles forestières et de leur exploitation,

⁹⁴⁴ Cour EDH, Gr. Ch., *Assanidze c. Georgia*, 8 avril 2004, req. n° 71503/01, § 146.

⁹⁴⁵ HRAP, *Spahiu*, opinion partielle, 20 mars 2009, aff. n° 02/08, § 29.

⁹⁴⁶ *Ibid.*, § 29.

⁹⁴⁷ Pour une synthèse du projet, voir Panel d'inspection, *Governance Promotion Adjustment Loan*, Eligibility Report, 30 avril 2002, aff. n° 25, req. n° 01/04, §§ 3-8.

leur régime de gouvernance et d'octroi de nouvelles concessions d'exploitation. Dans la requête déposée devant le Panel, les requérants alléguaient que ces réformes de la législation entraînaient des pertes financières importantes et une atteinte à leurs intérêts à la fois économiques, écologiques, sociaux et culturels⁹⁴⁸. En étudiant la requête, le Panel d'inspection a relevé que les actions en lien avec la situation dont se plaignaient les requérants étaient imputables aux autorités nationales en charge de la gouvernance du secteur forestier et aux différentes entreprises engagées dans l'industrie de l'exploitation du bois, qui conduisaient à ce que les populations locales se retrouvent dépossédées de leurs terres coutumières. Dans sa conclusion, le Panel relève que :

*« the evident harm suffered by the Requesters is not related to an act or omission of the Bank, as required by paragraph 12 of the Resolution. Indeed, the actions causing the harm are inflicted by private entities that have no relationship to the Bank's assistance program in Papua New Guinea. These harmful logging projects that pre-date the GPAL, cannot be regarded as the consequence of an alleged failure by the Bank to supervise the execution of the Program supported by the GPAL and/or the Borrower's compliance with the applicable tranche release conditions »*⁹⁴⁹.

La Banque était effectivement impliquée dans la situation des requérants, à travers le financement d'un projet s'inscrivant dans le contexte de la situation qui fait l'objet de la requête. Le Panel prend d'ailleurs le soin de noter que les autorités nationales en charge de la mise en œuvre des politiques en cause et le personnel de la Banque responsable de la supervision du projet sont très au fait des griefs soulevés par les requérants :

*« During its visit, the Panel gained adequate insight into the many problems faced by interested Government officials and Bank staff when addressing these issues and the efforts made by them to provide technical and financial assistance to support sustainable improvements in governance. The visit also allowed the Panel team to confirm Bank staff's concern about the situation of the Requesters. Bank Management has indicated that it will consider a number of measures to assist the Requesters in dealing with present problems and their conservation and sustainable development efforts »*⁹⁵⁰.

Le Panel constate bien les difficultés de la Banque et de l'Emprunteur à garantir les droits des individus en-dehors du cadre de la mise en œuvre du projet. Pour autant, il ne considère pas qu'elles signifient que la situation des requérants est attribuable à l'organisation lorsque celle-ci est directement causée par les agissements d'entreprises privés en violation du droit national⁹⁵¹.

611. À côté de la recherche classique d'un acte attribuable à l'organisation contre lequel la requête est dirigée, un aspect notable de la pratique du Panel d'inspection de la Banque mondiale est la tendance des requérants à déposer des requêtes de façon préemptive, quand le projet en est encore à un stade préliminaire de sa procédure de sélection ou de mise en œuvre. Le Panel se retrouve alors à rejeter la requête au motif qu'aucune action attribuable à l'administration de la Banque en lien avec le projet peut être soumise à son examen. Par exemple, dans l'affaire *Kosovo Power Project*, concernant le financement du développement d'une nouvelle usine de production d'électricité, la réhabilitation d'une ancienne et l'ouverture

⁹⁴⁸ Voir Panel d'inspection, *Governance Promotion Adjustment Loan*, Request for Inspection, 6 décembre 2001, aff. n° 25, req. n° 01/04.

⁹⁴⁹ Panel d'inspection, *Governance Promotion Adjustment Loan*, Eligibility Report, 30 avril 2002, aff. n° 25, req. n° 01/04, § 55.

⁹⁵⁰ *Ibid.*, § 55.

⁹⁵¹ *Ibid.*, §§ 38-43.

d'une mine de lignite, les requérants soulevaient leurs inquiétudes quant à l'impact social, économique et environnemental que ces projets étaient susceptibles d'avoir. Dans son rapport d'éligibilité, le Panel a retenu que,

« at this early stage in the Project preparation process and prior to the start of the [Environmental and Social Impact Assessment] for the Project, there are no key Bank activities or decisions relevant to the concerns raised in the Request with respect to the Project that can be reviewed by the Panel as a matter of policy compliance. The Panel, therefore, does not recommend at this stage an investigation of whether the Bank has complied with its operational policies and procedures »⁹⁵².

Un autre exemple peut être trouvé avec l'affaire *Argentina : Second Norte Grande Water Infrastructure Project*, dans laquelle le Panel était saisi d'une requête émanant des populations vivant dans la région de Santiago del Estero concernant un projet en cours d'élaboration relatif au système d'évacuation des déchets. Les requérants alléguaient que le projet tel qu'il se profilait allait être une source supplémentaire de pollution des eaux de la région, qui se trouvaient déjà dans un état déplorable⁹⁵³. Ayant pris bonne note de la sévérité de la situation des requérants et des arguments soulevés à l'encontre du projet en cours d'élaboration par le Gouvernement, le Panel relève que :

« Bank Management has unambiguously stated that it will not finance the proposed subproject as currently designed. In light of this, the Panel is of the opinion that at this stage it cannot recommend an investigation related to a subproject that the Bank has declared ineligible for financing under the [Project]. This conclusion would not preclude the Requesters from submitting a Request for Inspection if the Bank were to consider financing a subproject that in their view would be in violation of Bank policies and would result in harm to the potential requesters »⁹⁵⁴.

Dans de telles affaires, le Panel conclut en indiquant qu'une nouvelle saisine du Panel demeure ouverte aux requérants à un stade plus avancé du développement du projet financé par la Banque. Cette pratique peut se comprendre comme une manière pour les requérants de faire pression sur la Banque. À cet égard, la requête peut apparaître comme une forme de coup de semonce. Mais il est aussi possible de l'appréhender dans une logique de prévention, face à des dommages susceptibles d'être difficilement réparés ou compensés. Sous cet angle, il est possible de la saisir comme une forme d'anticipation sur le processus décisionnel de la Banque, dans la mesure où il est toujours plus facile d'éviter un dommage avant que les actions concrètes mettant en œuvre un projet financé par l'organisation ne commencent. Il est ici remarquable de voir comment le Panel d'inspection prend le temps de détailler la situation des requérants et de développer une analyse que l'on peut qualifier de préliminaire du projet en cours d'élaboration par le Gouvernement. Dans ces affaires, le Panel ne se borne pas à rejeter sommairement la requête. À chaque fois, il se livre à une analyse des enjeux du projet au regard des griefs formulés par les requérants, mettant ainsi en avant le comportement attendu de la part de la Banque en relation avec le projet. Il pose ce faisant les fondations pour une requête future si les requérants devaient de nouveau être amenés à le saisir, dans le même temps qu'il indique au

⁹⁵² Panel d'inspection, *Kosovo: Kosovo Power Project*, Eligibility Report, 20 juin 2023, aff. n° 78, req. n° 12/01, § 102.

⁹⁵³ Pour une analyse par le Panel de la situation des requérants et des inquiétudes formulées par les requérants en relation avec le projet en cours d'élaboration, voir Panel d'inspection, *Second Norte Grande Water Infrastructure Project*, Eligibility Report Inspection, 26 août 2011, aff. n° 73, req. n° 11/01, §§ 43-49.

⁹⁵⁴ *Ibid.*, § 53.

personnel en charge du projet les lignes rouges dont le franchissement serait susceptible de constituer une violation du droit interne de l'organisation.

612. Une bonne illustration des différentes facettes de cette pratique des requêtes par anticipation peut être trouvée avec l'affaire *Energy Loss Reduction Project (Request from Uzbekistan)*. Les requérants visaient le financement par la Banque d'une étude environnementale et social, ainsi que d'une étude de faisabilité technique et de sécurité concernant l'usine de production hydro-électrique de Rogun au Tadjikistan. Dans son rapport d'éligibilité, le Panel commence par opérer la distinction entre les actions de la Banque qui lui sont attribuables et celles que la requête allègue mais qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours :

« The Panel acknowledges that most issues raised by the Requesters refer to potential harm related to Rogun HPP which is yet to be designed and which the Bank has not committed to fund. Regardless of how reasonable and justified the positions of the Requesters may be concerning the proposed Rogun HPP, at this stage the only issues that are relevant, and can be considered under the purview of the Panel, are those related to activities that the Bank is supporting: the Assessment Studies »⁹⁵⁵.

Dans ses observations, le Panel se livre néanmoins à une analyse des griefs formulés par les requérants :

« While the Panel cannot consider the issues raised in the Request that relate to the Rogun Project itself, the Panel notes that the issues raised by the requesters relating to Rogun HPP are serious and deserve attention. Management in its response has also acknowledged that the Requesters raise legitimate and important issues regarding the proposed Rogun HPP. The Panel further notes that the issues raised in the Request have been reflected in the Terms of Reference of the proposed Assessment Studies to be financed under the Project »⁹⁵⁶.

Sur cette base, le Panel explicite de façon claire la position de la Banque à l'égard de la possibilité de financer le projet suscitant les inquiétudes des requérants :

« The Panel agrees with Management that the proposed Rogun HPP has the potential to deliver significant development benefits to Tajikistan and the broader region and thus merits serious study. It notes that such a study will help ensure that a fact-based decision is taken on this complex and sensitive project, while recognizing that, as acknowledged by Management, such a study requires very special care »⁹⁵⁷.

Le Panel donne ainsi du poids aux inquiétudes des requérants et, sans créer d'attentes juridiquement opposables à la Banque, délimite un cadre pour son action future et une éventuelle requête.

II – Les éléments spécifiques au fait générateur de la responsabilité interne des organisations internationales devant les organes de contrôle

613. Les éléments spécifiques au fait générateur de la responsabilité interne des organisations internationales devant les organes de contrôle se concentrent sur deux éléments essentiels à

⁹⁵⁵ Panel d'inspection, *Tajikistan: Energy Loss Reduction Project (Request from Uzbekistan)*, Eligibility Report, 23 décembre 2023, aff. n° 70, req. n° 10/08, § 36

⁹⁵⁶ *Ibid.*, § 51

⁹⁵⁷ *Ibid.*, § 52

celui-ci : le dommage et la faute. Si leur pratique n'apparaît pas en rupture avec le modèle développé par la Commission du droit international dans ses articles sur la responsabilité pour fait internationalement illicite, on ne saurait pour autant dire qu'elle s'y rattache, en ce qu'elle dépasse les seuls rapports de responsabilité susceptibles de naître entre États et organisations internationales dans l'ordre juridique international. Avec les organes de contrôle, c'est une double relation de responsabilité qui est en cause : de l'organisation vis-à-vis des individus concernés par l'accomplissement de sa fonction et de l'organisation vis-à-vis de ses États membres. Par ailleurs, ces relations de responsabilité se déploient au sein de l'espace institutionnel, qui s'apparente plus par certains de ses aspects à l'ordre juridique interne des États qu'à l'ordre juridique international.

614. Il en découle que le dommage dans la responsabilité dont connaît les organes de contrôle occupe une position ambiguë (A). Il en va de même pour la question de la faute, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une responsabilité émergeant pour n'importe quelle violation d'une norme primaire, mais d'une responsabilité spécifiquement générée par un manquement à l'obligation de bon accomplissement de la fonction de l'organisation, laquelle est due par l'organisation à ses États membres. Dans cette perspective, c'est la responsabilité du personnel de l'organisation qui est recherchée, quant à la manière dont ils ont agi pour accomplir la fonction de l'organisation, ce qui implique la recherche d'une faute de leur part, au sens d'un comportement incompatible ou du moins incohérent avec ce qu'accomplir cette fonction signifie (B).

A/ La position ambiguë donnée au dommage subi par les individus dans la qualification du fait générateur de la responsabilité interne des organisations internationales

615. L'ambiguïté de la position du dommage comme élément du fait générateur de la responsabilité interne des organisations internationales est à mettre en rapport avec la nature des sujets de droit envers qui la responsabilité est due. En effet, il apparaît que les considérations relatives au dommage dans les travaux de la Commission du droit international ne sont pas parfaitement transposables aux relations de responsabilité qui se manifestent à travers les organes de contrôle, ce qui nous amène à devoir les reconsidérer. En reprenant les statuts des organes de contrôle, on observe que le dommage n'est pas systématiquement absent des conditions qui fixent la recevabilité des requêtes déposées par les individus, constituant à ce titre un élément de qualification des situations donnant lieu à l'engagement de la responsabilité interne de l'organisation devant l'organe de contrôle (1). Cette nécessité de fonder les requêtes sur un dommage constitue une limite posée à l'objectivisation de la responsabilité interne des organisations internationales initiée par les individus, ce qui la distingue de ce qu'il en est pour la responsabilité internationale des articles de la CDI – la conception objective étant exclusivement réservée à la responsabilité due par l'organisation à ses États membres (2).

1. *La nécessité de l'existence d'un dommage pour fonder les contestations portées par les personnes privées devant les organes de contrôle*

616. Des différents organes de contrôle mis au centre de cette recherche, il n'y a que dans le statut du Panel d'inspection de la Banque mondiale que l'on trouve une référence explicite au dommage en lien avec les situations dont peut avoir à connaître l'organe de contrôle. Pour la détermination de l'éligibilité des requêtes tout d'abord, la résolution instituant le Panel énonce que, « *[t]he affected party must demonstrate that its rights or interests have been or are likely to be directly affected by an action or omission of the Bank as a result of a failure of the Bank to follow its operational policies and procedures [...] provided in all cases that such failure has had, or threatens to have, a material adverse effect* »⁹⁵⁸. Au stade de l'inspection ensuite, la résolution dispose que, pour la préparation du rapport à destination des Administrateurs, l'analyse par le Panel de « *all relevant facts that are needed to understand fully the context and basis for the Panel's findings and conclusions* » ne se concernera que de « *those material adverse effects, alleged in the request, that have totally or partially resulted from serious Bank failure of compliance with its policies and procedures* »⁹⁵⁹. On voit ici que le dommage subi par les individus à l'origine de la requête est essentiel à la procédure de contrôle : il est nécessaire pour que la requête soit éligible et c'est en relation avec lui que le comportement de la Banque est scruté. Il n'est pas suffisant, mais il est indispensable pour que le Panel puisse avoir à connaître de la situation et que, partant, la responsabilité interne de l'organisation puisse être engagée. En l'absence d'un lien de causalité entre l'action de la Banque faisant l'objet de la requête et le dommage subi par les requérants, il n'y a pas de responsabilité interne de l'organisation telle que délimitée par le statut du Panel d'inspection. Si l'on retrouve le dommage dans cette position au sein des éléments de qualification de la situation donnant lieu à l'engagement de la responsabilité interne de la Banque, c'est qu'il est la finalité de la procédure de contrôle du point de vue des requérants. Dans cette perspective, c'est le dommage subi par les individus qui donne son sens à la procédure de contrôle.

617. Une question qui se pose en revanche est de savoir ce qu'il faut entendre par dommage. Toute situation dommageable ne saurait en effet être considérée comme un dommage dans le cadre d'une requête. Par exemple, s'agissant de la pratique du Panel d'inspection de la Banque mondiale, dans l'affaire *Brazil: Piaui Pillars of Growth and Social Inclusion Project*, les requérants avaient mis en cause l'absence d'avancement des procédures de régularisation de leurs droits de propriété sur les terrains qu'ils occupaient traditionnellement. À cet égard, le Panel a répondu dans sa recommandation au Conseil des Administrateurs déclinant le lancement d'une procédure d'inspection que :

« The Panel understands that part of the reason for the lengthy delay is that a land title can have several overlapping claims that may have been registered with different authorities. The Panel also accepts that delays to land titling occur due to legal requirements or judicial processes that are largely out of the control of the Project and INTERPI. In accordance with the 1999 Clarifications to the Inspection Panel Resolution,

⁹⁵⁸ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 13.

⁹⁵⁹ *Ibid.*, § 38.

the Panel notes that non-accomplishments and unfulfilled expectations do not constitute harm for the purposes of the Panel process »⁹⁶⁰.

De manière générale, on retrouve là une condition générale de la conception du dommage comme devant être certain et actuel.

618. Si l'on prend le cas des organes de contrôle mis en place par INTERPOL, le Comité des sanctions et la MINUK, le dommage infligé aux individus par l'organisation dans le cadre de l'action qu'ils contestent n'est pas mentionné dans les dispositions de leurs statuts définissant les circonstances donnant lieu à la qualification du fait générateur de la responsabilité interne de l'organisation. Mais on peut se demander si cela aurait été pertinent, dans la mesure où il est évident qu'une sanction du Comité, une Notice rouge d'INTERPOL ou bien une violation des droits des individus listés dans le statut du Panel de la MINUK cause un dommage matériel aux individus. Il n'est pas nécessaire de le démontrer. Ainsi, si le dommage n'est pas énoncé comme une condition de l'engagement de la responsabilité d'INTERPOL, du Comité des sanctions ou de la MINUK, ce n'est pas parce qu'il n'en est pas une, mais bien plutôt parce qu'il va de soi au regard de la nature des contestations ouvertes devant leurs organes de contrôle respectifs. Son absence de mention découle de ce qu'il est un élément nécessairement satisfait dès lors que les conditions de recevabilité de la requête sont remplies. Cela tempère l'impression que l'on peut avoir que les organes de contrôle mis en place par ces organisations se rapprocheraient plus de la conception de la responsabilité centrée sur la seule licéité du comportement de l'organisation, en excluant la question de l'atteinte matérielle portée aux requérants.

619. Si l'on trouve au sein des statuts des organes de contrôle l'expression d'une autre conception des conditions de l'existence de la responsabilité interne, qui ajoute à la violation d'une règle de droit interne de l'organisation celle d'un dommage infligé aux individus, ce n'est pas pour élargir ou restreindre le champ de cette responsabilité, mais pour déterminer les conséquences qu'il y a lieu d'en tirer. L'enjeu ne se situe pas tant dans ce qui fait ou ne fait pas le fait générateur de la responsabilité interne de l'organisation pour l'organe de contrôle, mais dans ce au regard de quoi l'organe exécutif de l'organisation tire les conséquences des déterminations que lui adresse l'organe de contrôle. Il faut en effet revenir ici à la structuration institutionnelle de la reconnaissance de la responsabilité interne des organisations, qui se partage entre l'organe de contrôle et l'organe exécutif. L'enjeu de l'inclusion du dommage dans la définition du fait générateur de la responsabilité interne des organisations est le conditionnement de la réaction de l'organe exécutif à la qualification opérée par l'organe de contrôle et les conséquences qui en découlent sur le plan des suites juridiques s'y attachant. Il semble que c'est pour cette raison que le dommage n'apparaît pas de manière explicite, ou bien à peine dans le cas du Panel d'inspection de la Banque mondiale. Il n'en demeure pas moins que le dommage est implicitement omniprésent dans la responsabilité interne des organisations internationales, en ce que les situations qui donnent lieu à la reconnaissance de son existence par les organes de contrôle sont systématiquement des situations dans lesquelles un dommage est infligé aux individus requérants. Cette exigence d'un dommage comme élément du fait générateur de la responsabilité s'attache à la nature subjective des droits dont la violation est en

⁹⁶⁰ Panel d'inspection, *Brazil: Piaui Pillars of Growth and Social Inclusion Project*, Inspection Panel Report and Recommendation, 20 mars 2020, aff. n° 146, req. n° 19/16, p. 20, § 77.

cause devant les organes de contrôle. Cela marque une différence d'approche avec l'objectivisation de la responsabilité internationale des États.

2. L'exigence d'un dommage comme limite placée à une objectivisation du contrôle de l'organisation internationale initié par les personnes privées tierces

620. L'importance du dommage pour saisir la non-conformité de l'action de l'organisation internationale au regard de son droit interne, n'en fait cependant pas à lui-seul un élément du fait générateur de la responsabilité interne de l'organisation. En effet, si toute action non-conforme au droit interne des organisations étudiées cause par essence un dommage aux individus, cela ne tient qu'à la nature spécifique de la relation entre l'organisation et l'individu mise en cause devant les organes de contrôle, qui est nécessairement une relation où l'individu est personnellement atteint par le comportement contesté. Dès lors, il n'apparaît simplement pas possible en pratique qu'une action non-conforme au droit interne de l'organisation pouvant être mise en cause devant l'organe de contrôle puisse ne pas avoir causé de dommage au requérant. La question du dommage en relation avec la reconnaissance de l'existence d'un fait engageant la responsabilité interne de l'organisation internationale n'a donc pas trait aux conditions d'existence de cette responsabilité. Le véritable enjeu de la question du dommage apparaît en réalité relié aux conditions de la reconnaissance de ce que la responsabilité interne de l'organisation est engagée. Il faut en effet revenir à ce que la procédure de contrôle repose sur l'intervention combinée de l'organe de contrôle indépendant et impartial ouvert aux individus tiers et de l'organe exécutif de l'organisation, qui agit sur le fondement des déterminations que lui adresse l'organe de contrôle. Derrière la question du dommage se trouve ainsi la question de savoir dans quelle mesure la reconnaissance d'une situation engageant la responsabilité interne de l'organisation internationale par l'organe de contrôle conditionne le comportement de l'organe exécutif au regard du contenu de la responsabilité de l'organisation.

621. Derrière cette question du dommage comme condition de l'existence de la responsabilité interne des organisations, on trouve la question de savoir à qui cette responsabilité est due et par suite quel type de préjudice est susceptible d'être causé. En effet, contrairement aux États, les individus ne sauraient être appréhendés comme pouvant subir un préjudice purement objectif. Leur intérêt personnel étant toujours subjectif, on ne saurait concevoir qu'ils aient un intérêt légitime à défendre qui serait objectif et s'articulerait autour du respect de la licéité interne de l'action de l'organisation, à l'instar des États membres. Mais dans le même temps, la nature de la procédure de contrôle ouverte aux individus fait qu'ils se retrouvent associés à l'objectif poursuivi par les États membres, qui est lui objectif : assurer le bon accomplissement de la fonction de l'organisation, à travers l'engagement de sa responsabilité interne lorsqu'il s'avère qu'elle en dévie. Dans ce schéma, l'atteinte portée à la situation des individus joue le rôle d'élément révélateur d'une situation objectivement non conforme à la fonction de l'organisation internationale. Et leur saisine de l'organe de contrôle agit comme un élément déclencheur de cette responsabilité. Ce qu'il faut se demander est quelle sorte de préjudice est susceptible d'être causé aux États membres par la violation de la fonction de l'organisation. Car, devant les organes de contrôle, c'est tout autant le préjudice subi par les États membres que le préjudice subi par les requérants qui est en cause.

622. Dans le cadre de cette conception du fait donnant lieu à la reconnaissance d'une situation engageant la responsabilité interne de l'organisation internationale, se reposer sur le fait illicite comme condition suffisante de l'existence de la responsabilité centre sa recherche sur le comportement de l'organisation. La question n'est pas de savoir ce qui est dû du fait de l'action contraire au droit interne de l'organisation, mais ce qui est le sujet de cette responsabilité. Autrement dit, s'agit-il de chercher la réparation de l'atteinte portée aux intérêts invoqués par les requérants ou bien la restauration de la licéité de l'action de l'organisation. Derrière cette ambivalence, le dommage ne disparaît pas. Mais c'est sa place en tant qu'élément du fait générateur de la responsabilité qui est en cause, et avec elle la finalité de la responsabilité interne des organisations. Les termes dans lesquels elle se pose reprennent ceux dans lesquels s'est posée la querelle du dommage qui a animé les travaux de la CDI, dont l'enjeu n'était pas de savoir si le dommage est une condition de la responsabilité, mais de quelle nature est le dommage requis pour qu'il y ait une responsabilité internationale :

« pour les uns, il faut une atteinte à un droit subjectif, qu'il soit matériel ou moral, mais en tout cas spécifique et clairement identifiable ; pour les autres, le préjudice juridique, c'est-à-dire l'atteinte à l'intérêt que tout État a au respect du droit international par les autres États est suffisant. L'enjeu du débat, ce n'est pas le dommage ; c'est le caractère de l'intérêt juridique dont la méconnaissance est susceptible de déclencher la responsabilité internationale »⁹⁶¹.

Dans le cas des situations portées devant les organes de contrôle, le caractère de l'intérêt juridique en cause est nécessairement matériel pour les individus. D'une part, parce qu'ils sont intéressés à la réparation du préjudice qui leur a été infligé. Mais d'autre part aussi, parce que les États ne souhaitent pas qu'ils puissent faire valoir un préjudice autre que matériel. En effet, le préjudice juridique dans le cadre des organes de contrôle correspond au manquement à l'obligation de l'organisation d'accomplir sa fonction. Or, cette obligation est due par l'organisation à ses États membres, de façon exclusive – sans quoi cela reviendrait à associer les individus à l'exercice du pouvoir au sein des organisations internationales. Les États ne souhaitent pas que les individus puissent se prévaloir du préjudice juridique lié à la fonction de l'organisation. En ce sens, l'exigence d'un dommage comme condition d'existence de la responsabilité interne des organisations envers les individus fonctionne comme une limite à cette forme de responsabilité. C'est pour cela qu'il nous semble que l'on doit considérer que la responsabilité interne des organisations repose sur des bases différentes de sa responsabilité internationale : la place du dommage en son sein ne relève pas d'un simple cas particulier de la responsabilité internationale, mais nous semble répondre à des considérations spécifiques qui ne sont pas celles de la responsabilité internationale.

623. En effet, là où la responsabilité interne des organisations internationales se démarque par rapport aux termes de cette querelle, c'est qu'elle est fixée par la nature des sujets de droit envers qui la responsabilité est due : les individus n'agissent qu'en défense d'un intérêt matériel ou moral et jamais à raison d'un préjudice purement juridique. Cela parce que les individus, contrairement aux États, sont de chair et d'os. S'ils sont atteints, c'est toujours dans la réalité matérielle de leur être, non dans une réalité abstraite ou impersonnelle comme cela peut l'être pour un État. Dans le cas de la responsabilité interne des organisations internationales, cette

⁹⁶¹ P. WEIL, « Le droit international en quête de son identité : Cours général de droit international public », *RCADI*, 1992, vol. 237, p. 343.

opposition entre une conception subjective de la responsabilité et une conception objective épouse l'opposition entre les deux conceptions de ce que sont les organes de contrôle exposé dans la Première Partie de cette recherche, l'une centrée sur les individus et l'autre sur les États membres. La conception du fait générateur de la responsabilité interne des organisations basée sur la seule violation d'une règle de droit interne par l'organisation correspond à ce que recherchent les États membres à travers les organes de contrôle : veiller à ce que les organes chargés de l'accomplissement de la fonction agissent en conformité avec les règles qui encadrent leur action et qui définissent ce que bien accomplir la fonction de l'organisation signifie. En effet, dans cette perspective, si le dommage demeure une condition de la saisine des organes de contrôle par les individus, il n'agit plus que comme un filtre visant à distinguer les situations qui requièrent une attention particulière au regard de l'obligation du bon accomplissement de la fonction et celles qui ne mettent pas en cause cette obligation. À cette conception s'oppose une autre conception de la responsabilité, centrée sur les individus, qui par contraste met elle l'accent sur le dommage.

B/ L'exigence d'un lien entre l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale et la non-conformité à son droit interne de l'action dommageable

624. La responsabilité interne des organisations internationales envers les personnes privées tierces mise en œuvre à travers les organes de contrôle n'est pas due pour n'importe quelle violation d'une norme primaire liant l'organisation, mais émerge spécifiquement à partir d'une violation d'un manquement d'une norme primaire liée au bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale. Sont exclues les autres causes d'engagement de la responsabilité interne des organisations internationales qui ne mettraient pas en cause le bien-fondé de l'action entreprise par l'organisation internationale (1). Derrière cette exigence, on peut observer chez certaines organisations internationales une individuation de la responsabilité de l'organisation internationale au sein de son espace institutionnel, c'est-à-dire la recherche de l'attribution du fait générateur de la responsabilité aux organes ou aux agents en charge de l'action non ou mal accomplie à l'origine de la requête (2).

1. L'exclusion des causes d'engagement de la responsabilité interne des organisations ne mettant pas en cause le bien-fondé de leur action

625. La responsabilité interne des organisations internationales dont il est question devant les organes de contrôle n'est pas due pour n'importe quelle norme, dans la mesure où il s'agit de ne rechercher que les violations de normes énumérées dans les mandats des organes de contrôle relevant – tout au moins formellement – du droit interne de l'organisation. Il s'y attache une spécificité quant au contenu de ces normes : elles n'encadrent pas toutes les actions de l'organisation, mais spécialement celles se rapportant aux obligations que celle-ci doit respecter dans l'accomplissement de sa fonction vis-à-vis de la situation des personnes privées tierces concernées. En ce sens, ces normes contribuent à dessiner les contours de ce que bien accomplir la fonction de l'organisation signifie. *In fine*, ce que les organes contrôlent, c'est ainsi la

responsabilité de l'organisation internationale pour violation de son obligation de remplir sa fonction, mais dans une perspective très spécifique tenant à la nature des requérants à laquelle répond le contenu des normes à l'égard desquelles le contrôle s'opère. D'une part, ce n'est ce n'est jamais là que l'une des facettes de la responsabilité interne des organisations internationales. Et d'autre part, au sein de ce champ particulier de la responsabilité interne des organisations internationales, les organes de contrôle ouverts aux individus tiers ne constituent que l'un des modes de contrôle du bon accomplissement de la fonction de l'organisation. L'exigence d'un lien entre la situation de non-conformité au droit interne reconnue par l'organe de contrôle et la fonction de l'organisation permet donc de préciser le périmètre de la responsabilité qui est engagée envers les personnes privées tierces.

626. Dans les statuts des organes de contrôle, cette exigence se manifeste dans les restrictions à la compétence de l'organe de contrôle. Si l'on prend le statut du Panel d'inspection de la Banque mondiale, celui-ci exclut du champ des matières susceptibles de figurer dans une requête :

« Complaints against procurement decisions by Bank borrowers from suppliers of goods and services financed or expected to be financed by the Bank under a loan agreement, or from losing tenderers for the supply of any such goods and services, which will continue to be addressed by staff under existing procedures »⁹⁶².

Cette exclusion se comprend dans la mesure où ce qui est en cause dans de ce genre de contestations est l'intérêt personnel du requérant sur le plan de son enrichissement et non son intérêt personnel en tant que partagé par la Banque. En effet, dans la mesure où la Banque mondiale accomplit sa fonction pour le bénéfice des populations, elle fait nécessairement de leur intérêt – tel que déterminé au sens collectif par le projet – le sien. C'est d'ailleurs ce qui justifie l'ouverture du contrôle aux personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de sa fonction. Cela ne signifie pas qu'une responsabilité interne de la Banque dans de telles circonstances n'est pas susceptible d'exister. Simplement, qu'elle ne peut être recherchée à travers le Panel d'inspection.

627. Pour le Panel de la MINUK, la question s'est posée avec l'affaire *Rusinovic*, qui concernait un garde employé par la MINUK pour assurer la sécurité de ses sites, dont le poste était supprimé dans le cadre d'une réorganisation administrative et qui contestait la procédure de sélection des personnels dont le contrat ne serait pas renouvelé du fait de la réduction du nombre de postes⁹⁶³. Le SRSG avait argumenté que la requête devait être déclarée inadmissible pour défaut de compétence du Panel :

« The SRSG argues that the Panel was established as an advisory body in order to examine alleged violations of human rights attributable to UNMIK in its role of an interim administration in Kosovo under Security Council Resolution 1244 (1999). By contrast, complaints relating to internal employment disputes and contractual issues within UNMIK cannot be subject to an examination by the Panel »⁹⁶⁴.

Le Panel a rejeté cet argument, en relevant que la résolution n° 2006/12 ne fait aucune distinction entre les responsabilités de la MINUK en tant qu'autorité chargée de

⁹⁶² Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 13, (b).

⁹⁶³ Pour les faits de l'affaire et les motifs de la requête, voir HRAP, *Rusinovic*, décision - inadmissibilité, 18 juin 2010, aff. n° 43/10, §§ 5-10.

⁹⁶⁴ *Ibid.*, § 13.

l'administration provisoire du Kosovo et ses responsabilités en tant qu'employeur ou partie à un contrat :

« *The Panel sees no reason to make such distinction. UNMIK is bound by human rights principles both as an interim administration and as an employer or a party to a contract. Moreover, there is nothing about the Panel's advisory role that would make it unfit to give an opinion on the human rights aspects of an employment or contractual dispute* »⁹⁶⁵.

Si, ultimement, le Panel rejette la requête, c'est sur le fondement de son inadmissibilité pour défaut d'épuisement des voies de recours interne ouverts à ses personnels dans le cadre des Nations Unies⁹⁶⁶.

628. En comparant avec la question de l'exclusion des litiges mettant en cause le *procurement* devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale, on voit que ce qui change est la conception que se fait le statut de l'organe de contrôle de ce qui met en cause le bien-fondé de l'action de l'organisation. Pour la MINUK, toute forme de manquement au respect des droits de l'Homme met en cause le bien-fondé de l'action entreprise par l'organisation et *in fine* l'accomplissement de sa fonction, car elle porte la responsabilité pleine et entière d'agir comme l'État, que ce soit vis-à-vis des individus tiers pour lesquelles elle accomplit les fonctions étatiques, ou pour ses employés grâce auxquels elle agit. Il y a derrière cela l'idée que la MINUK ne peut dissocier ses responsabilités dans une sphère relevant d'un droit « public » et dans une sphère relevant d'un droit « privé » dont le Panel ne saurait avoir connaissance. Par comparaison, les litiges mettant en cause le *procurement* devant le Panel d'inspection sont eux d'une autre nature que ceux portés par les personnes privées tierces directement concernées par l'accomplissement de la fonction de l'organisation. Il y a bien là deux « sphères » juridiques mettant en cause des problèmes différents, dont il est logique qu'elles ne relèvent pas du même régime juridique et de la procédure d'inspection.

629. S'agissant des autres organes de contrôle étudiés dans le cadre de cette recherche, leurs statuts ne contiennent pas de limitation du champ matériel des requêtes de cet ordre, sans que cela n'indique pour autant que l'exigence d'un lien entre la fonction et l'action mise en cause n'existe pas. Cela peut s'expliquer de deux manières. S'agissant d'Interpol et du Comité des sanctions, il n'est simplement pas possible de concevoir des requêtes susceptibles d'être sans rattachement direct avec l'accomplissement de la fonction de ces organisations. Pour Interpol, la contestation du traitement et de la conservation des données personnelles des requérants est nécessairement en lien avec la fonction. De même pour le Comité des sanctions. Par ailleurs, aucune de ces organisations n'exerce d'activités opérationnelles, ce qui réduit le champ potentiel des requêtes.

2. Une individuation de la responsabilité de l'organisation internationale au sein de son espace institutionnel

630. Le lien entre l'accomplissement de la fonction de l'organisation et la non-conformité à son droit interne provoque une certaine forme de percement du voile institutionnel de l'organisation. C'est-à-dire que, dans la mesure où la procédure se déploie au sein de l'espace

⁹⁶⁵ *Ibid.*, § 15.

⁹⁶⁶ *Ibid.*, §§ 17-22.

institutionnel, elle conduit à distinguer au sein de l'organisation quel organe – ou, éventuellement, au sein d'un organe, quel agent – est responsable de l'action non-conforme. Il ne s'agit pas ici de rechercher une responsabilité individuelle, mais de rechercher la cause réelle à l'origine de la requête et du problème soulevé par les individus. Cette individuation de la responsabilité de l'organisation internationale ressortira par la suite comme fondamentale pour les formes de réparation ouvertes à la suite du contrôle.

631. Ce n'est cependant pas un phénomène que l'on retrouve chez toutes les organisations étudiées, car toutes ne répondent en fait pas à la structure de l'individuation de la responsabilité de l'organisation. Ainsi, s'agissant d'INTERPOL et du Comité des sanctions, la procédure de contrôle ne conduit pas à distinguer spécifiquement l'organe responsable de la situation non-conforme, parce qu'il n'y a pas plusieurs organes susceptibles d'être responsables, sauf à considérer la responsabilité des États à l'origine de l'inscription d'un nom sur la Liste, mais cela reviendrait à percer le voile institutionnel en distinguant l'organisation de ses États membres.

Section 2 – Les règles secondaires relatives aux conditions d'engagement de la responsabilité interne des organisations internationales

632. L'analyse des statuts et de la pratique des organes de contrôle met en évidence les règles secondaires relatives aux conditions d'engagement de la responsabilité interne des organisations internationales. Elles se distinguent des conditions de l'existence de la responsabilité interne des organisations en ce qu'elles ne se rapportent pas à ce qui fait l'objet de la requête devant les organes de contrôle, mais aux conditions nécessaires pour que l'organe de contrôle puisse se saisir des éléments allégués dans la requête pour examiner si la responsabilité interne de l'organisation internationale est engagée.

633. On peut distinguer les règles secondaires qui se rapportent à la recevabilité de la requête déposée devant l'organe de contrôle (*I*) et celles qui conduisent à exclure l'engagement de la responsabilité interne de l'organisation malgré la présence des conditions nécessaires à son existence (*II*).

I – Les règles secondaires relatives à la recevabilité des requêtes déposées par les individus devant les organes de contrôle

634. On relève essentiellement deux conditions relatives à la recevabilité des requêtes encadrant l'engagement de la responsabilité interne des organisations internationales. La première a trait à la limitation de la recevabilité des requêtes déposées devant les organes de contrôle du fait des limites de la compétence de l'organisation internationale (*A*). La seconde est celle de l'épuisement des voies de recours alternatives ouvertes aux individus dans le cadre de l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale, que ce soit au sein des ordres juridiques internes des organisations ou des ordres juridiques nationaux (*B*).

A/ La limitation de la recevabilité des requêtes par les limites placées à la compétence de l'organisation internationale

635. Dans le cas des juridictions internationales classiques, chargées de litiges impliquant exclusivement des États ou des organisations internationales, la compétence de l'organe de règlement des différends est de manière générale limitée par le consentement des parties et l'objet du différend dont il est saisi. Les organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées se distinguent par une limitation différemment modulée. Comme les juridictions internationales au sens générique, leur compétence est limitée normalement par l'objet du différend dont ils sont saisis. En revanche, elle n'est pas limitée par la volonté des parties. De façon évidente, les individus requérants n'ont pas leur mot à dire quant à la compétence de l'organe de contrôle, pour les mêmes raisons que celles s'appliquant aux litiges portés devant les juridictions nationales créées par les États pour connaître des différends surgissant au sein des ordres juridiques nationaux. Les individus requérants sont soumis à la compétence des organisations, ils ne sont pas leur égal – en tant que sujet de droit – comme le sont les parties à un différend interétatique ou entre un État et une organisation internationale. C'est-à-dire que la structure juridique du mécanisme de règlement des différends ne traduit pas l'horizontalité des relations entre les parties au litige, mais la verticalité de la relation entre l'organisation et les personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de sa fonction. Ce qui apparaît particulier est que, dans ce tableau, les organisations internationales ne sont pas dans la position d'un État par rapport aux individus soumis à sa juridiction, en ce que leur compétence de mettre en place des organes de contrôle pour régler les différends se déployant au sein de leurs ordres juridiques internes avec les sujets à l'égard desquels elles exercent une juridiction ne leur appartient pas entièrement. La capacité normative qu'elles mettent en œuvre pour créer des organes de contrôle ouverts aux individus est limitée – d'une façon qui apparaît à la fois juridique et matérielle –, en ce que les organisations internationales sont l'émanation de la volonté des États qui les ont créées et qu'elles ne sauraient donc vouloir une chose placée hors de leur portée par ceux-ci. Cela ne saurait passer sans avoir d'incidence au niveau des règles secondaires relatives à l'engagement de la responsabilité interne des organisations. Il nous apparaît en effet qu'il s'y attache logiquement une limite à la capacité normative des organisations de créer des organes de contrôle ouverts aux individus, traduisant ce que l'on peut peut-être qualifier de règle générale de la responsabilité interne des organisations internationales : son engagement n'est possible que tant que l'organisation détient la compétence sur la situation qui en est à l'origine. *In fine*, cette règle ressort comme la suite logique des principes d'attribution des compétences et de spécialité des organisations internationales, qui limitent ce qu'il leur est possible de faire.

636. Cette limitation peut tenir aux limites temporelles de la compétence des organisations internationales (1), ou bien à ses limites matérielles (2).

1. Une limitation tenant aux limites temporelles de la compétence des organisations internationales

637. Au sein des différentes organisations retenues comme exemples de l'objet de cette recherche, le lien entre la limitation de la compétence de l'organisation internationale et la limitation de la recevabilité des requêtes présentées devant son organe de contrôle n'apparaît réellement trouver une application que dans le cas de la MINUK et de la Banque mondiale. S'agissant d'Interpol et du Comité des sanctions, cette règle n'apparaît pas s'appliquer, du fait du caractère spécifique du rôle des organes de contrôle dans le contexte des fonctions accomplies par ces organisations. En effet, la procédure de contrôle ouverte aux individus contre les sanctions adoptées par ces organisations se limite à la contestation de sa licéité aux fins d'annulation de la sanction. Et cette dernière ne peut exister que pour autant que l'organisation conserve sa compétence – si le Comité des sanctions venait à être dissous, par exemple, les sanctions adoptées prendraient logiquement fin avec lui. Dès lors, la recevabilité de la requête est par nature limitée à la compétence de l'organisation, car la situation à l'origine du différend soulevé par le requérant ne pourrait perdurer si cette compétence prenait fin.

638. Pour la Banque mondiale et la MINUK, la question se pose, car l'application de leurs droits internes aux situations susceptibles d'être mises en cause devant leurs organes de contrôle respectifs est prise dans des limites matérielles et temporelles susceptibles d'entrer en contradiction avec l'existence d'une cause d'engagement de la responsabilité de l'organisation. Pour ces deux organisations en effet, les effets de leur action perdurent au-delà de l'action elle-même et de l'application du droit qui s'y attache. Il s'est donc révélé nécessaire de placer des limites à la possibilité d'engager leur responsabilité devant les organes de contrôle. Cela a toutefois conduit à ce que soit soulevée la question du caractère juste ou non de ces limites. De fait, on peut observer qu'elles n'ont pas toujours correspondues à la réalité des limites de la compétence des organisations internationales, mais plutôt à une certaine interprétation que ces dernières en ont faites.

639. L'exemple du Panel de la MINUK met en évidence la limitation de la recevabilité des requêtes devant l'organe de contrôle tenant aux limites temporelles de la compétence des organisations internationales, où elle se concrétise à travers la limitation *ratione temporis* placée à la compétence de l'organe de contrôle. Le statut du Panel de la MINUK dispose que celui-ci ne peut être saisi que de réclamations mettant en cause des atteintes aux droits des requérants survenues « *not earlier than 23 April 2005 or arising from facts which occurred prior to this date where these facts give rise to a continuing violation of human rights* »⁹⁶⁷. Et aucune réclamation ne saurait être reçue par le Panel après la date du 31 mars 2010⁹⁶⁸. Ces deux dates correspondent à la période pendant laquelle la MINUK exerçait la compétence sur le territoire du Kosovo donnant lieu à la possibilité d'engager sa responsabilité, à savoir l'accomplissement de sa mission d'administration internationale. C'est essentiellement la seconde date qui apparaît révélatrice de la règle générale qui nous semble se dégager de la pratique des organes de

⁹⁶⁷ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 2.

⁹⁶⁸ MINUK, *Administrative direction n° 2009/1 implementing UNMIK Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adoptée le 17 octobre 2009, UNMIK/DIR/2009/1, Section 5.

contrôle, dans la mesure où elle ne correspond pas à la fin juridique du mandat donnée à la MINUK par la résolution 1244, mais à la fin *dans les faits* de sa compétence d'administration du territoire à la suite de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo⁹⁶⁹. Si l'on avait dû laisser jouer les principes d'attribution et d'imputation de la responsabilité, le Panel aurait peut-être rejeté les requêtes présentées devant lui passée la date du 31 mars 2010, sur le fondement de l'impossibilité matérielle pour la MINUK de diriger, contrôler ou restreindre le comportement des autorités kosovares indépendantes. Mais même ainsi, le principe de la responsabilité de l'organisation vis-à-vis de la situation sur le territoire du Kosovo aurait été maintenue, alors que la directive administrative émise par le SRSG s'entend comme constatant que la MINUK n'exerce plus cette responsabilité. En elle-même, cette position n'apparaît pas injustifiée. Le problème est qu'elle ne justifie pas une réduction de la possibilité pour les individus de saisir le Panel, mais justifie uniquement le rejet des griefs formulés devant l'organe de contrôle par le jeu normal des règles d'attribution et d'imputation de la responsabilité à l'organisation internationale. Dès lors, on ne peut voir la révision du statut du Panel par le chef de la MINUK que comme une réduction de la compétence de l'organe de contrôle et une atteinte portée au principe de responsabilité de l'organisation qu'il met en œuvre. Comme l'écrit le Panel dans son rapport final :

« during the year 2009, the Panel received successive drafts of the AD. During the process, more issues were taken up. While the Panel was formally consulted, it had little or no impact on the final outcome. And in these successive drafts, the Panel could see the writing on the wall. The SRSG was going to further limit the jurisdiction and authority of the Panel, in order to minimize the oversight (or appearance of oversight) that the Panel had previously purported to exercise [...] this time-bar is better seen as another in a series of restrictions that UNMIK placed on the Panel's jurisdiction, all of which went against the original concept of the Panel. Overall, the Panel understood this AD as an uncovering of UNMIK's strategy vis-à-vis itself that had been covertly present from the outset: UNMIK would only be scrutinized on its own terms. For years, the Panel's effectiveness had been limited by UNMIK's lack of planning and allocation of proper resources and staff. And just as the Panel had started to overcome these difficulties and began taking independent action [...] UNMIK responded by changing the rules »⁹⁷⁰.

Malgré cette manipulation, l'exemple du Panel de la MINUK met en évidence le parallélisme entre la possibilité d'engager la responsabilité interne de l'organisation et la détention par celle-ci de la compétence donnant lieu à cet engagement.

640. Cette règle va directement à l'encontre du principe général de la responsabilité internationale, en ce qu'elle implique que, si la responsabilité demeure – au sens où ce qui justifierait son engagement ne peut pas ne pas avoir été –, elle n'est plus exigible par les individus tiers. Sa *ratio* tient à la question de la réparation : il s'agit de ne pas mettre l'organisation face à une obligation de réparer qu'elle ne serait plus en mesure d'assumer du fait qu'elle n'exercerait plus les compétences ou ne disposerait plus des pouvoirs nécessaires

⁹⁶⁹ Comme le relève le Panel dans son rapport annuel 2009, où il commente la Directive administrative n° 2009/1 prise par le SRSG portant modification de son statut, « [the cut-off date for the submission of complaints to the Panel] must be read in the context of UNMIK's reconfiguration, due to the difficulties it is facing in exercising its mandate under Security Council Resolution 1244 (1999) » (Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2010*, publié en mars 2011, § 45).

⁹⁷⁰ HRAP, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, pp. 50-54, §§ 91-105.

pour changer la situation à l'origine de l'engagement de sa responsabilité. *In fine*, elle reflète la fragilité fondamentale de l'existence juridique des organisations internationales, qui n'est jamais acquise ni pleine et entière, parce que toujours temporaire et partielle, liée qu'elle est aux *desiderata* de la volonté des États. Dans cette conception, la limitation de la recevabilité des requêtes en tant que règle secondaire liée aux conditions d'engagement de la responsabilité des organisations est à mettre en rapport avec la caractéristique des organisations qui les différencie le plus des États : elles sont elles-mêmes liées par leur fonction et leur compétence en découle et en dépend. Par conséquent, l'engagement de la responsabilité en dépend également.

641. Il importe toutefois de distinguer les conditions d'engagement de la responsabilité des conditions de leur existence. Les premières n'effacent pas le principe posé par les secondes, qui existe indépendamment de ce que peut vouloir l'organisation ou même ses États membres – on peut dire ici que la responsabilité est objective, dans le sens où son existence est détachée des conditions de sa réalisation au profit de ceux à qui elle est due. La règle suggérée dont il a été question dans cette section traduit simplement la différence entre *ce qui devrait être* – comme commandement du Droit – et *ce qui peut être* – comme inévitable imperfection du réel. La limitation de la recevabilité des requêtes ne doit pas être liée aux conditions d'existence de la responsabilité, dans la mesure où cela reviendrait à dire que le dommage subi par les individus ne correspond à aucune faute, à aucune illicéité ou à aucun acte licite engageant la responsabilité, et donc à nier leur qualité de victime. À cet égard, le cas de la Banque mondiale apparaît comme l'exemple inverse de ce qui s'est passé pour le Panel de la MINUK. En effet, la rédaction originelle de son statut limitait sa compétence sur une base temporelle, mais qui recouvrait en réalité dans la conception de l'organisation internationale une limitation matérielle de sa compétence à l'égard de la responsabilité de l'organisation. Sa révision a conduit à introduire une vraie limitation temporelle de la compétence du Panel d'inspection, qui a supprimé la limitation matérielle déguisée.

2. Une limitation tenant aux limites matérielles de la compétence des organisations internationales

642. Dans le cas du Panel d'inspection de la Banque mondiale, la limitation de la recevabilité des requêtes a trouvé une application dans la première mouture du statut de l'organe de contrôle, qui prévoyait que celui-ci ne puisse plus être saisi de requêtes dirigées contre un projet dès lors que le financement de la Banque serait déboursé à hauteur d'au moins 95%⁹⁷¹. Pour Daniel Bradlow, écrivant lors de l'adoption de la résolution établissant le Panel, cette délimitation de la juridiction du Panel signifiait que son autorité se terminait là où commençait celle du Département de l'évaluation des opérations (OED : Operations Evaluation Department)⁹⁷². Il analysait ainsi cette disposition comme faisant passer l'exécution de la compétence de contrôle d'un organe compétent dans le présent de l'action de l'organisation – avec pour rôle de

⁹⁷¹ Conseil des Administrateurs, *Resolution establishing the World Bank Inspection Panel*, adoptée le 22 septembre 1993, résolutions conjointes n° IBRD 93-10 et n° IDA 93-6, § 14 (c), note 1.

⁹⁷² D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel », *VJIL*, 1994, vol. 34, pp. 582-583.

permettre de remédier aux déficiences constatées – à un organe compétent uniquement par rapport aux actions passées, dont l’objet est d’en faire le bilan et d’en tirer des leçons pour l’avenir. Sur le plan de la nature de la responsabilité, le passage de la compétence de contrôle d’un organe à un autre nous apparaît signifier un changement dans la nature de la responsabilité de l’organisation qu’il est possible d’engager : on passe en quelques sortes d’une responsabilité « chaude », au sens où l’action de l’organisation est encore malléable par l’effet juridique produit par un engagement réussi de sa responsabilité, à une responsabilité « froide », dans le sens où les conséquences de l’action sont figées et où l’on ne cherche plus qu’à engager la responsabilité de l’organisation « pour l’histoire » – c’est-à-dire afin d’en dresser un état des lieux et d’en tirer des enseignements sur un plan institutionnel. Dans le cadre de la refonte du statut du Panel d’inspection, la Banque mondiale est revenue sur cette règle, lui substituant une limite temporelle à la possibilité de saisine du Panel d’inspection découplée de l’état d’achèvement du financement du projet mis en cause :

« [Shall not be heard by the Panel : requests filed] with respect to any project approved by the Executive Directors on or after the date of this Resolution, more than fifteen months after the Closing date of the loan financing the project »⁹⁷³.

La portée de ce changement est multiple. Premièrement, il marque l’autonomisation de la responsabilité interne de la Banque dans la mise en œuvre de ses compétences, dans le sens où l’organisation assume désormais le principe que tout fait de nature à générer sa responsabilité doit pouvoir faire l’objet d’une procédure visant à permettre son engagement à travers la saisine du Panel d’inspection. Il n’est plus question de distinguer les situations générant la responsabilité interne de la Banque selon qu’elles sont passées ou que la compétence de l’organisation est encore active. À cet égard, la limite de 15 mois après la clôture du prêt fixée dans le statut du Panel apparaît comme la mise en œuvre raisonnable d’un principe général de sécurité juridique. Deuxièmement, ce changement semble manifester une évolution dans la perception de ce que peut faire la Banque en relation avec les griefs soulevés par les requérants, au regard de ce qu’elle devrait faire pour se conformer au principe de la responsabilité pour fait non conforme à son droit interne. Plus précisément, cette évolution correspond à l’idée que la compétence d’agir pour remédier à une situation de non-conformité constatée par le Panel est distinguée de la compétence ayant généré la situation en cause. C’est-à-dire que l’organisation demeure compétente pour remédier à une situation de non-conformité, même après que sa compétence à l’égard du projet en cause soit arrivée à son terme. C’est un principe dont l’identification nous apparaît fondamentale pour la mise en œuvre de la responsabilité interne des organisations internationales, dans la mesure où les organisations sont des sujets de droit soumis aux principes de délégation et de spécialité des compétences, lesquels impliquent qu’elles ne disposent que des compétences leur ayant été conférées par les États – que ce soit explicitement, implicitement ou par implication – et qu’elles ne peuvent les mettre en œuvre que pour la réalisation des fins voulues par les États. À cet égard, l’affirmation du découplage de la compétence dont la mise en œuvre est à l’origine de l’existence d’une situation engageant la responsabilité de l’organisation et de la compétence de tirer les conséquences juridiques de

⁹⁷³ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 15 (c) (ii). La version précédente de la règle reste en vigueur pour les requêtes visant des projets dont le financement a été autorisé par les Administrateurs de la Banque avant la date de la Résolution (§ 15 (c) (i)).

cette situation vient soustraire la compétence pour tirer les conséquences de l'existence de la responsabilité interne de l'organisation aux principes de spécialité et de délégation. En creux, c'est poser la supériorité logique des principes fondamentaux de la responsabilité sur les principes fondamentaux des organisations internationales. Cela solidifie l'affirmation de la responsabilité des organisations face à la fragilité juridique qui imprègne leur existence. Enfin, troisièmement, ce changement dans le statut du Panel d'inspection marque la différence de nature entre la fonction de contrôle incarnée par celui-ci et les autres mécanismes de contrôle purement administratifs, qui sont eux liés au rythme de l'action de la Banque et qui l'accompagnent. Derrière cette différence de nature entre les organes de contrôle, c'est la différence dans la nature de la responsabilité qu'ils mettent respectivement en œuvre qui s'affirme. Les organes purement administratifs activent une responsabilité de l'organisation vis-à-vis d'elle-même, qui suit le rythme de son action. Quant aux organes de contrôle ouverts aux individus, ils mettent pour leur part en œuvre une responsabilité qui n'est pas due exclusivement à l'organisation. Son engagement doit donc respecter le temps des tiers. À cet égard, la refonte du statut du Panel d'inspection nous apparaît pouvoir être lue comme la fin d'une ambiguïté quant à la nature première de la forme de contrôle à laquelle celui-ci se rattache et comme une mise en cohérence avec la finalité de l'ouverture du contrôle de l'organisation aux personnes privées tierces.

B/ L'exigence de l'épuisement des voies de recours ouvertes aux individus dans le cadre de l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale

643. L'exigence de l'épuisement des voies de recours préalablement à la saisine des organes de contrôle semble s'imposer comme une condition de l'engagement éventuel de la responsabilité interne des organisations dès lors qu'elles agissent en coopération avec d'autres sujets de droit – État ou autre organisation internationale – dans le cadre de l'action desquels s'inscrit la situation des requérants. S'agissant des organisations étudiées ici, cette exigence se retrouve essentiellement pour le Panel de la MINUK et le Panel d'inspection de la Banque mondiale. S'agissant du Comité des sanctions et d'Interpol, l'exigence d'épuisement des voies de recours n'a en effet pas lieu d'être, dans la mesure où l'action faisant l'objet de la requête n'est pas de nature coopérative : l'inscription d'un nom sur la Liste par le Comité des sanctions ou l'émission d'une notice rouge par Interpol interviennent du seul fait de l'organisation internationale⁹⁷⁴. La compétence générant la responsabilité de l'organisation étant exclusive, la recherche de son engagement devant les juridictions nationales ne pourrait être que subsidiaire ou secondaire, *i.e.* en toute hypothèse incompatible avec une exigence d'épuisement des voies de recours devant un autre sujet de droit que l'organisation. Par contraste, la Banque mondiale agit en coopération avec l'État responsable de la mise en œuvre du projet financé par la Banque, dans le sens où, en tant que client de la Banque, il est responsable de la réalisation du projet qu'elle finance. Et la MINUK, quant à elle, agit en coopération avec les autres organisations internationales intervenant au Kosovo – qui lui sont subordonnées sur la base des

⁹⁷⁴ L'État à l'origine de la demande de sanction n'agit pas en coopération avec l'organisation : il intervient en tant que membre de l'organisation.

responsabilités conférées à la MINUK dans la résolution 1244 –, ainsi qu'en coopération avec les autorités civiles qu'elle a elle-même mise en place – et qui lui ont été subordonnées jusqu'à la déclaration d'indépendance du Kosovo. Ce qui caractérise la situation de ces deux organisations par rapport aux précédentes est donc que l'organisation internationale n'est pas nécessairement directement responsable des griefs soulevés par les requérants. D'autres sujets de droit ayant partie-liée à l'accomplissement de sa fonction, à des titres divers, sont susceptibles de porter la responsabilité directe de la situation des requérants à l'origine du différend porté devant l'organe de contrôle. Au-delà, ces deux organisations se démarquent des premières par la sophistication et la complexité de leurs procédures de contrôle par rapport à celles mises en place par les deux premières, qui découle elle-même de la complexité des activités qu'elles mènent : inscrire un nom sur une Liste est sans commune mesure avec la construction d'un barrage sur le plan des risques de commettre un acte générateur de responsabilité. En observant la pratique des organes de contrôle relativement à l'exigence d'épuisement des voies de recours, on constate toutefois que la *ratio* de la règle n'apparaît pas être systématiquement la même. Schématiquement, il nous semble que l'on peut distinguer deux configurations différentes, l'une manifestant la subsidiarité entre les ordres juridiques national et international (1), et l'autre exprimant la préférence des organisations pour un règlement amiable du différend (2).

1. La manifestation de la subsidiarité de la responsabilité de l'organisation internationale dans son ordre juridique interne

644. La première configuration est celle de la *ratio* classique de l'épuisement des voies de recours interne, que l'on retrouve à l'Article 45 paragraphe 2 du Projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales :

« Lorsqu'une règle exigeant l'épuisement des voies de recours internes est applicable à une demande, l'État ou l'organisation internationale lésés ne peuvent pas invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale si toute voie de recours disponible et efficace n'a pas été épuisée »⁹⁷⁵.

Cette disposition exprime l'idée d'une subsidiarité entre l'ordre juridique international et un ordre juridique interne s'agissant des relations entre un sujet de droit international et une personne privée : considérant que la vie de cette dernière se déploie à titre principal au sein de la sphère nationale, ce n'est que lorsque le problème ne peut être réglé au sein de celle-ci – par défaillance des autorités nationales ou parce que la nature juridique du problème ne le permet pas – qu'il peut être porté à la connaissance des autorités internationales compétentes. Comme l'a expliqué le Panel de la MINUK :

« The rationale for the non-exhaustion rule is to afford the competent authorities, primarily the courts, the opportunity to prevent or put right the alleged violations of the relevant international instruments. It is based on the assumption, reflected in Article 13 of the European Convention on Human Rights and similar treaty provisions, that the

⁹⁷⁵ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, adopté par la Commission à sa soixante-troisième session, 2011, Doc. A/66/10, art. 45.

domestic legal order will provide an effective remedy for violations of a complainant's rights »⁹⁷⁶.

C'est cette idée que l'on retrouve dans le Règlement instituant le Panel de la MINUK, qui dispose que celui-ci ne peut connaître d'une affaire qu'après avoir déterminé que toutes les autres voies de recours accessibles au requérant ont été épuisées⁹⁷⁷. L'applicabilité de cette disposition à un cas impliquant la responsabilité due à des individus – mais invoquée pour son compte par un État ou une organisation – avait même été expressément envisagée dans les commentaires joints au Projet d'article :

« En ce qui concerne une organisation internationale responsable, la nécessité d'épuiser les voies de recours internes dépend des circonstances de la réclamation. [...] Il semble que l'un des cas dans lesquels cette règle s'appliquerait clairement serait celui d'une réclamation portant sur le traitement réservé à un individu par une organisation internationale alors qu'elle administre un territoire »⁹⁷⁸.

À cet égard, il apparaît donc que la pratique du Panel conforte les règles établies dans le Projet de la CDI. Dans un grand nombre d'affaires, le Panel a ainsi été amené à décider que le plaignant n'avait pas exercé tous les recours mis à sa disposition, par exemple s'agissant d'une procédure d'appel encore pendante devant les juridictions internes du Kosovo⁹⁷⁹.

645. En-dehors du cas particulier de la MINUK, on peut toutefois s'interroger sur la réalité de la similitude de la position juridique d'une organisation internationale avec celle d'un État sur le plan de la conception qui sous-tend la règle d'épuisement des voies de recours interne dans la jurisprudence de la Cour EDH. En effet, cette conception est adaptée à la MINUK dans la mesure où celle-ci exerce les attributions de l'État sur le territoire du Kosovo. De ce point de vue, le Panel est placé par rapport aux juridictions et autorités kosovares à l'instar d'une juridiction internationale compétente pour contrôler leur application du droit⁹⁸⁰. Dans le cas d'une autre organisation internationale cependant, la règle de l'épuisement des voies de recours ne serait susceptible de jouer qu'à la condition que la voie recours interne qu'il s'agit d'épuiser ait la compétence pour régler le différend susceptible d'être porté ultimement devant l'organe de contrôle de l'organisation internationale et, au-delà, qu'elle soit apte à en connaître. C'est-à-dire qu'il faut une relative identité entre le droit appliqué devant les juridictions nationales et celui appliqué au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation pour que la conception de l'exigence d'épuisement des voies de recours fondée sur l'idée de subsidiarité fasse sens⁹⁸¹. Dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la subsidiarité s'explique par le fait que, « grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, les autorités de l'État se trouvent en principe mieux placées que le juge

⁹⁷⁶ HRAP, *Canhasi*, fond, opinion du 12 novembre 2008, affaire n°04/08, p. 3, § 20.

⁹⁷⁷ HRAP, *Rules of Procedure*, version amendée du 12 février 2010, Section 3, § 1.

⁹⁷⁸ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, adopté par la Commission à sa soixante-troisième session, 2011, Doc. A/66/10, art. 45, p. 79, § 6.

⁹⁷⁹ Par exemple, voir la décision HRAP, *Momir Jevtic*, recevabilité, décision du 14 mai 2010, affaire n° 07/08.

⁹⁸⁰ Fondamentalement, une vision du Panel de la MINUK est celle d'une extension de l'applicabilité de la Convention EDH et de la compétence de sa Cour sur le territoire du Kosovo, voulue par le Conseil de l'Europe afin d'arrimer la situation découlant de l'éclatement de la Yougoslavie au régime commun de protection des droits de l'Homme de l'Europe.

⁹⁸¹ On peut se souvenir à cet égard des considérations faites par les juges britanniques lors de l'affaire du Conseil International de l'Étain, qui ont relevé qu'il ne rentrait pas dans leurs attributions de mettre en œuvre un droit n'étant pas celui du Royaume-Uni.

international pour se prononcer sur le contenu précis » des enjeux de l'affaire⁹⁸². Et pour ce qui est de la responsabilité des États en droit international public, cette subsidiarité découle de la double présomption de la soumission du sujet de droit au droit local et de l'équivalence des protections dans les différents ordres juridiques nationaux.

646. Concernant les organisations internationales, le principal obstacle constitue leurs immunités, dont la *ratio* est de ne pouvoir laisser le droit local interférer dans la poursuite des objectifs de l'organisation. Dans ce cadre, c'est l'organisation elle-même qui est indéniablement la mieux placée pour connaître de l'affaire, puisque les juridictions locales ne peuvent en connaître. C'est ce qui avait été mis en avant par le juge britannique dans l'affaire du *Conseil international de l'Étain*⁹⁸³. Et l'on ne saurait parler de soumission au droit local, dans la mesure où le régime des immunités de l'organisation lui permet précisément d'échapper à l'ordre juridique local. Dans une telle hypothèse, l'organe de règlement des différends de l'organisation internationale ne se trouve pas en position de subsidiarité par rapport au juge national. C'est à l'inverse le juge national qui se place dans une position de subsidiarité par rapport au « juge interne » de l'organisation : celui-ci est le plus compétent et ce ne serait qu'en cas de défaillance de sa part que le juge national se trouverait dans une position justifiant qu'il intervienne⁹⁸⁴. Il apparaît donc que, dans le cas des organisations internationales, l'exigence de l'épuisement des voies de recours disponibles s'articulerait plus autour de l'idée qu'il faille en premier lieu s'assurer que la plainte émise contre l'organisation est bel et bien bloquée par le principe des immunités de l'organisation que sur l'idée d'une subsidiarité. Mais on retrouve alors ici en creux le principe de subsidiarité, dans le sens où cela revient à vérifier que la situation en cause échappe bien par principe à l'ordre juridique national – préservant la possibilité d'une juridiction par exception de cet ordre juridique – et que le rapport de subsidiarité est inversé. Du fait de cette inversion du positionnement juridique respectif du juge national et de l'organe de contrôle, l'exigence d'épuisement des voies de recours jouerait alors dans le sens inverse : c'est l'épuisement des voies de recours internes de l'organisation qui justifierait la compétence éventuelle du juge national. C'est là, nous semble-t-il, la situation du Comité des sanctions et d'Interpol, ce qui peut également expliquer l'absence de règle exigeant l'épuisement des voies de recours dans le statut des organes de contrôle mis en place par ces organisations.

647. L'exemple de la Banque mondiale permet de mieux saisir dans quels cas le fonctionnement d'une organisation internationale donne sens à l'exigence d'épuisement des voies de recours préalablement à la saisine de l'organe de contrôle fondé sur l'idée de subsidiarité. Dans le cadre de la Banque mondiale, la *ratio* de cette exigence est en effet à relier au fait que l'organisation agit en coopération avec l'État à l'origine du projet qu'elle finance et que c'est lui qui est en charge de sa mise en œuvre. Cela signifie qu'il est naturel que les problèmes soient d'abord soulevés auprès du gestionnaire du projet et le cas échéant des autorités étatiques, avant que le requérant ne soit fondé à saisir les mécanismes mis en place par l'organisation internationale elle-même. Un exemple tiré de la pratique du Panel

⁹⁸² CEDH, Gde. Ch., *Handyside c/ Royaume-Uni*, fond, arrêt de Grande Chambre du 7 décembre 1976, Série A, n°24, § 48

⁹⁸³ Voir Introduction générale.

⁹⁸⁴ C'est ainsi que l'on peut interpréter la position du juge national au regard des immunités des organisations, se fondant sur l'hypothèse d'un déni de justice comme justifiant une éventuelle levée de l'immunité.

d'inspection de la Banque mondiale peut être trouvé dans l'affaire *Highlands Water Project*. En l'espèce, le Panel avait décliné de considérer la requête recevable en l'absence de lien direct entre une action ou une omission de la part de la Banque et la situation des requérants, en relevant au surplus qu'une procédure judiciaire était encore en cours devant les tribunaux nationaux de l'État sur le territoire duquel le projet prenait place⁹⁸⁵. Il est intéressant de noter que l'exigence d'épuisement des voies de recours internes n'est pas formulée explicitement dans le statut du Panel d'inspection. Son application apparaît ainsi procéder d'un principe général de la procédure internationale. Pour une part, elle tient à ce que l'ordre juridique international se place en position de subsidiarité par rapport à l'ordre juridique national lorsqu'est en cause la relation d'un État ou d'une organisation internationale à une personne privée tierce – puisque ces dernières sont des sujets de droit dont la personnalité internationale dérive de leur qualité de sujet d'un droit national. Et, pour une autre part, son application est liée au fait que, tant qu'un recours est possible, le dommage et la violation du droit qui en est à l'origine ne sauraient être certains : dans une telle situation, même si les conditions d'existence de la responsabilité se trouvent réunies, leur caractère encore non définitif impose de laisser en suspens son engagement devant l'organe saisi.

648. Dans le cas du Panel d'inspection, l'application du principe d'épuisement des voies de recours a pu néanmoins soulever une interrogation, tenant à la possibilité d'un blocage entre le déroulé d'une procédure judiciaire et le dépassement de la limite de déboursement de 95% des fonds alloués à un projet, qui ferait obstacle à la saisine du Panel d'inspection⁹⁸⁶. Il faut en effet se rappeler que l'engagement de la responsabilité des organisations internationales est contraint par la liaison entre la procédure de contrôle et la compétence de l'organisation à l'égard de la situation à l'origine de l'existence de la responsabilité⁹⁸⁷. Si l'exigence d'épuiser préalablement les voies de recours devait conduire à la rupture de cette liaison, elle aurait pour conséquence de rendre définitive la situation des requérants dans l'hypothèse où les voies de recours préalables échoueraient. Autrement dit, cette exigence deviendrait un obstacle à la responsabilité. Dans le cas du Panel d'inspection de la Banque mondiale, il apparaît aisé d'éviter cet effet pervers, dans la mesure où il suffirait de doubler l'application de l'exigence d'épuisement des voies de recours d'une exigence imposant à la Banque de différer le déboursement complet du crédit – ou à tout le moins de ne pas déboursier 95% du crédit. La question ne se pose aujourd'hui plus, puisque la révision du statut du Panel d'inspection de la Banque mondiale a conduit à fixer une date limite de quinze mois après la clôture du prêt par la Banque pour le dépôt d'une requête⁹⁸⁸.

649. La pratique du Panel de la MINUK fournit un exemple de ce problème, avec l'application de l'exigence d'épuisement préalable des voies de recours au *Third Party Claims Process* mis en place dans le cadre du système d'administration de la justice des Nations Unies.

⁹⁸⁵ Panel d'inspection, *Lesotho: Highlands Water Project - Phase 1B (Second Request - from Lesotho and South Africa)*, Eligibility Report, 19 juillet 1999, aff. n° 15, req. n° 99/02, § 27 : « As for the alleged harm, the Panel notes that the Requesters are currently appealing the April 29, 1999 High Court judgment in the Lesotho Court of Appeals, and therefore have not exhausted all of the possible legal remedies available to them ».

⁹⁸⁶ Conseil des Administrateurs, *Resolution establishing the World Bank Inspection Panel*, adoptée le 22 septembre 1993, résolutions conjointes n° IBRD 93-10 et n° IDA 93-6, § 14 (c).

⁹⁸⁷ Voir *Supra*, Chap. 6, Section 1, II, A, 1.

⁹⁸⁸ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 15 (c) (ii).

Par une directive administrative en date du 17 octobre 2009, le Représentant spécial du Secrétaire général a amendé la Section 3 du Règlement instituant le Panel concernant les critères d'admissibilité des requêtes présentées devant lui, en contraignant l'organe de contrôle à qualifier les *Claims Review Boards* mis en place dans le cadre du *Third Party Claims Process* de recours effectif, avec pour conséquence de déclarer ou requalifier – la directive administrative s'appliquant avec un effet rétroactif – comme inadmissible pour défaut d'épuisement des voies de recours disponibles les requêtes déposées devant le Panel par des personnes n'ayant pas préalablement saisi ces commissions de réclamation⁹⁸⁹. Mais comme l'a relevé le Panel, lorsque confronté à cette possibilité dans le cadre de l'affaire *Balaj et al.* :

*« Requirements of exhaustion of available avenues are by their very nature only temporary restrictions on admissibility. The effect of a declaration of inadmissibility on account of non-exhaustion of an available remedy is in principle of a dilatory nature only, not of a peremptory nature. This means that a complainant may resubmit his or her complaint once all required processes have been concluded. This view is accepted in the present case by UNMIK »*⁹⁹⁰.

Il en tire la conséquence logique que, *« [i]n the specific context of the cut-off date set by Administrative Direction No. 2009/1, the Panel considers that a specific arrangement is called for, which will preserve the possibility for the complainants to have their complaint further examined by the Panel upon completion of the UN Third Party Claims Process, should they then wish to proceed with the case before the Panel »*⁹⁹¹. Pour fonder cette position, le Panel s'appuie sur la jurisprudence des juridictions internationales – spécifiquement, la Cour EDH et la CIJ – afin de justifier l'arrangement spécial auquel il entend parvenir et qu'il fait reposer sur l'idée qu'il s'agit de respecter des notions élémentaires de justice⁹⁹².

650. Au-delà du point de savoir comment la règle de l'épuisement des voies de recours se combine avec la limite à la compétence des organes de contrôle tenant à la nature fonctionnelle de la compétence des organisations internationales, l'exemple du *Third Party Claims Process* dans la pratique du Panel de la MINUK pose la question de savoir ce qu'il faut entendre par « voies de recours disponibles ». En effet, on observe qu'il existe une différence de nature entre la procédure du Panel de la MINUK et celle du *Third Party Claims Process* des Nations Unies. Tout d'abord, cette dernière n'est pas une procédure mettant en opposition l'organisation internationale et le requérant relativement aux intérêts de ce dernier. Ensuite, sur le plan du règlement du différend, les deux mécanismes n'ont pas la même visée, en ce que la saisine des *Claims Review Boards* consiste uniquement en une procédure d'indemnisation et non de contrôle du comportement de l'organisation afin de la rectifier. Cela a d'ailleurs été relevé par le Panel dans la motivation de sa décision de requalification de la requête dans l'affaire *Balaj et al.* comme inadmissible, l'organe de contrôle faisant la distinction entre les réclamations des requérants susceptibles d'être réglées par la procédure devant les *Claims Review Boards* et celles ne relevant pas de leur champ de compétence :

« The substantive complaints declared admissible by the Panel in its 6 June 2008 decision on admissibility are mostly linked to the use of force by UNMIK Police, which resulted

⁹⁸⁹ MINUK, *Administrative direction n° 2009/1 implementing UNMIK Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adoptée le 17 octobre 2009, UNMIK/DIR/2009/1, Section 2, § 2.

⁹⁹⁰ HRAP, *Kadri Balaj et al.*, décision - inadmissibilité, 31 mars 2010, aff. n° 04/07, § 55.

⁹⁹¹ *Ibid.*, § 57.

⁹⁹² HRAP, *Kadri Balaj et al.*, décision - réouverture, 11 mai 2012, aff. n° 04/07, § 52 : « *basic notions of justice* ».

in personal injury or death. The Panel considers that these parts of the complaint fall prima facie within the ambit of the UN Third Party Claims Process and therefore are deemed inadmissible.

The procedural complaints declared admissible by the Panel, such as the complaints about violations of the procedural aspects of the right to life and the prohibition of inhuman or degrading treatment, as well as about violations of the right to a fair trial and the right to an effective remedy, concern acts, omissions or situations that clearly did not result in personal injury, illness or death, nor in property loss or damage. As such, these parts of the complaint are therefore not covered by the UN Third Party Claims Process »⁹⁹³.

Puis, dans sa décision de rouvrir la procédure à la suite de la clôture de la procédure du *Third Party Claims Process*, le Panel a relevé que la forme de réparation obtenue par les requérants n'épuisait pas leur statut de victime au sens de la procédure de contrôle mise en place par la MINUK :

« The Panel agrees with the complainants that a decision or measure favourable to the complainant is not in principle sufficient to deprive him of his status as a “victim” unless the competent authorities have acknowledged, either expressly or in substance, and then afforded redress for, the breach of the human rights instruments referred to in Section 1.2 of UNMIK Regulation No. 2006/12 [...]. In any event, the Panel notes that the compensation paid to the complainants was not based on any acknowledgement of a violation of the victims’ human rights. Rather, it constituted an ex gratia payment. Moreover, as was repeatedly explained to the complainants by the UNMIK negotiation team, the compensation is limited to economic loss, including in particular loss of earnings. No compensation has been paid for pain and suffering, moral anguish, punitive or moral damages or other types of loss which are not directly related to the injury »⁹⁹⁴.

Ce qu'il semble intéressant de relever ici est de voir comment le Panel, ayant déterminé préalablement que le champ de compétence *ratione materiae* du *Third Party Claims Process* est plus étroit que celui du Panel, en vient à considérer que les réparations octroyées ne couvrent pas l'ensemble des dommages subis par les plaignants. Le Panel va même plus loin et procède à qualifier le mécanisme des *Third Party Claims Process*, en expliquant qu'à ses yeux il ne s'agit pas de réparations en tant que tel – lesquelles auraient épuisé les droits que les plaignants pouvait tirer de leur statut de victime – en ce qu'il n'est pas reconnu la responsabilité de la MINUK dans la survenance du dommage (dès lors qu'il s'agit d'une indemnisation *ex gratia* et non de l'obligation de réparer qui suit le manquement à une obligation, principe au cœur de la responsabilité). Par contraste, on peut noter que le Panel ne se livre pas à la même analyse dès lors que la voie de recours disponible ouverte au requérant est le système d'administration de la justice des Nations Unies accessible aux agents de l'Organisation⁹⁹⁵.

651. En l'espèce, le Panel n'avait d'autre choix que de qualifier la procédure du *Third Party Claims Process* de voie de recours ouverte aux requérants, contraint en cela par la détermination du SRSG, mais les développements de son argumentation dans l'affaire *Balaj et al.* montrent clairement que l'application du principe d'épuisement des voies de recours dans le cadre de la procédure de contrôle était forcée et ne correspondait pas à la logique de subsidiarité des ordres juridiques animant l'emboîtement des procédures juridictionnelles nationales et internationales.

⁹⁹³ HRAP, *Kadri Balaj et al.*, décision - inadmissibilité, 31 mars 2010, aff. n° 04/07, §§ 50-51.

⁹⁹⁴ HRAP, *Kadri Balaj et al.*, recevabilité, troisième décision du 11 mai 2012, affaire n° 04/07, p. 14, § 69 et § 71.

⁹⁹⁵ HRAP, *Rusinovc*, décision - inadmissibilité, 18 juin 2010, aff. n° 43/10.

Il est même douteux que, si le Panel avait été libre de qualifier la procédure devant les *Claims Review Boards* des Nations Unies, il les aurait considérés comme des voies de recours⁹⁹⁶. Le fait que le SRSG ait imposé cette qualification au Panel nous apparaît traduire de façon remarquable la conception de la notion de responsabilité de la MINUK que se fait l'organe exécutif de l'organisation et que le Panel a entrepris – dans la mesure de ses possibilités – de déborder. Appréhendé sous cet angle, forcer la qualification des *Claims Review Boards* dans le cadre de la procédure de contrôle se révèle comme une tentative de la MINUK d'évitement de sa responsabilité envers les individus – *a fortiori* lorsqu'on la replace dans son contexte temporel et qu'on la met en relation avec l'argumentaire développée par la MINUK quant à l'écoulement du délai de saisine du Panel –, en déplaçant le différend sur un terrain purement indemnitaire éclipsant l'appréciation du caractère fautif ou non du comportement de l'organisation. De fait, on peut noter que, fondamentalement, ce qui différencie les deux procédures est le rapport à la faute – ou un manquement à une obligation, si l'on préfère le vocabulaire de la CDI, mais cela revient au même ici – : le *Third Party Claims Process* l'exclut comme fondement de la procédure, là où l'organe de contrôle intervient pour qualifier la nature du comportement en cause de l'organisation au regard de ses obligations.

652. Si l'on met cependant de côté cette tentative de manipulation de la procédure de contrôle pour considérer dans quelle mesure la saisine des *Claims Review Boards* des Nations Unies est susceptible de constituer un recours utile, on peut observer que cette procédure préalable n'est pas dénuée de portée. Seulement, elle procède d'une *ratio* différente de celle qui conduit les individus à saisir les organes de contrôle afin de voir reconnaître l'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale. Au lieu de mettre en cause le comportement de l'organisation, la procédure du *Third Party Claims Process* se rattache plutôt à la dimension que revêt la procédure de contrôle de recherche de solutions aux problèmes soulevés par les requérants.

2. La manifestation de la préférence des organisations internationales pour les procédures gracieuses de règlement des différends avec les personnes privées tierces

653. Vu sous cet angle, l'exigence de recourir préalablement à cette procédure apparaît relever de l'obligation de soumettre le différend à une procédure amiable ou administrative préalablement à la saisine de l'organe de contrôle – appréhendée, par comparaison avec les cadres nationaux, comme une procédure juridictionnelle⁹⁹⁷. Cette conception renvoie à la seconde configuration de la *ratio* de la règle d'épuisement des voies de recours évoquée précédemment, manifestant la préférence des organisations internationales pour le règlement

⁹⁹⁶ C'est notamment l'opinion du Professeur Klein, voir P. KLEIN, « Le Panel consultatif des droits de l'Homme (*Human Rights Advisory Panel*) de la MINUK : une étape dans le processus de responsabilisation des Nations Unies ? », in M.G. KOHEN, R. KOLB, D.L. TEHINDRAZANARIVELO (eds.), *Perspectives of International Law in the 21st Century – Perspectives du droit international au 21^{ème} siècle : Liber Amicorum Professeur Christian Dominicé in Honour of his 80th Birthday*, M. Nijhoff, Leiden, 2012, p. 244.

⁹⁹⁷ Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'obligation faite par le SRSG de saisir le *Third Party Claims Process* préalablement à la saisine du Panel de la MINUK s'analyse sur le fond comme une tentative de détourner la procédure de contrôle et d'éviter la reconnaissance de ce que la responsabilité interne de l'organisation est engagée.

amiable des différends par opposition à la confrontation dans le cadre d'une procédure contradictoire. Là encore, toutefois, les *Claims Review Boards* des Nations Unies n'apparaissent pas répondre réellement aux critères d'une telle procédure, dans la mesure où ils ne consistent pas en une discussion entre le requérant et l'administration de l'organisation à l'origine de l'atteinte alléguée à ses intérêts. La seule manière dont ils sont susceptibles de répondre aux attentes des requérants est par une indemnisation, qui ne couvre que les réclamations de droit privé. Autrement dit, un grand nombre de réclamations sont exclues de leur champ de compétence, notamment toutes celles qui ne consistent pas en un dommage matériel et, quand elles le sont, celles dont le préjudice ne peut pas faire l'objet d'une évaluation sur un plan économique. Par ailleurs, cette procédure ne répond en rien aux attentes que peuvent avoir les requérants sur le plan des garanties de non répétition ou, plus largement, vis-à-vis du rôle de l'organisation dans la survenance de la situation à l'origine de l'atteinte à leur intérêt.

654. Un exemple de procédure visant à un règlement amiable du différend entre l'organisation internationale et les individus requérants, en lien avec l'obligation d'épuiser les voies de recours disponibles préalablement à la saisine de l'organe de contrôle et que l'on peut qualifier de sincère peut être trouvé avec le *Dispute Resolution Service* mis en place par la Banque mondiale dans le cadre de la refonte de son *Accountability Mechanism*⁹⁹⁸. Son intervention se déploie après que le Panel d'inspection a déclaré une requête éligible – c'est-à-dire une fois que l'examen préliminaire du contenu de la requête a établi que les requérants se trouvent dans une situation insatisfaisante en raison du projet soutenu par la Banque – et suspend la procédure de contrôle devant le Panel pour le temps où la procédure amiable de règlement du différend est en cours⁹⁹⁹. Dans les faits, c'est le Secrétaire du Mécanisme de responsabilité qui offre aux parties au différend l'opportunité de recourir à ce Service¹⁰⁰⁰. L'exigence d'épuisement de la procédure préalable est donc automatiquement remplie. Fondamentalement, le *Dispute Resolution Service* consiste en une procédure de médiation encadrée par un médiateur accepté conjointement par les requérants et la Banque, dans le cadre de laquelle les parties à la procédure « *agree on the objectives, scope, participants, methods, stages and timelines of the dispute resolution process* »¹⁰⁰¹. De façon explicite, cette procédure exclut la recherche d'une faute commise par l'organisation. Comme l'énonce la résolution l'instituant, « *[t]he Inspection Panel will have no role in dispute resolution and will not opine on policy compliance in dispute resolution or the outcome of the dispute resolution process* »¹⁰⁰². Au final, la principale différence avec le *Third Party Claims Process* est que le *Dispute Resolution Process* de la Banque mondiale n'est pas un obstacle à la saisine de l'organe de contrôle, mais une solution alternative visant à répondre aux problèmes identifiés dans le cadre de la requête. Il est significatif à cet égard de relever que l'objet de la procédure de règlement amiable du différend soit déterminé par ce que l'organe de contrôle a établi comme étant l'objet de la procédure engagée devant lui : « *[t]he scope of the dispute resolution is*

⁹⁹⁸ Cette procédure a été créée dans le cadre de la réévaluation de la procédure de contrôle, voir Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004.

⁹⁹⁹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004, § 9.

¹⁰⁰⁰ *Ibid.*, § 11, a.

¹⁰⁰¹ *Ibid.*, § 6.

¹⁰⁰² *Ibid.*, § 12 b et c.

limited to project-related issues raised in the Request for Inspection and identified as the issues to be investigated in the Inspection Panel's report to the Executive Directors recommending an investigation »¹⁰⁰³. Cette articulation entre les deux procédures garantit que la procédure de médiation alternative à la procédure de contrôle ne vise pas à détourner ou éviter l'engagement de la responsabilité interne de l'organisation internationale, mais à prévenir la survenance de son fait générateur – ou à le corriger avant qu'il ne soit nécessaire de recourir à l'engagement de la responsabilité. Ce que l'on voit avec cette articulation entre la procédure amiable et la procédure d'inspection au sein du mécanisme de contrôle de la Banque mondiale est que les deux *ratio* données pour l'exigence d'épuisement des voies de recours ne s'excluent pas mutuellement mais sont susceptibles d'être complémentaires, dans la mesure où la première *ratio* s'articule comme une règle régissant les rapports entre les différents ordres juridiques au sein desquels la situation à l'origine du différend se déploie, là où la seconde constitue une exigence purement interne à l'espace institutionnel se rapprochant d'une obligation de sincérité faite aux requérants à l'égard de l'organisation internationale.

655. En effet, au-delà de la possibilité ou de l'obligation de saisir un mode alternatif de règlement du différend préalablement à l'organe de contrôle, les règles de recevabilité des requêtes devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale exigent que les requérants aient tout d'abord soulevé auprès de l'administration de l'organisation en charge de la gestion du projet en cause les griefs qu'ils entendent faire valoir devant le Panel. Le statut de l'organe de contrôle énonce ainsi que :

*« The Panel shall satisfy itself before a request for inspection is heard that the subject matter of the request has been dealt with by the Management of the Bank and Management has failed to demonstrate that it has followed, or is taking adequate steps to follow the Bank's policies and procedures »*¹⁰⁰⁴.

Cette exigence, qui s'ancre dans ce que nous désignons comme une exigence de sincérité faite aux requérants, nous semble pouvoir être reliée à l'idée que les organisations internationales – et ceux qui travaillent pour elles – sont intrinsèquement bonnes et que, si donnée la chance de corriger leur action, elles le feront d'elles-mêmes. Dans l'affaire *Cusco Transport Improvement Project (P132505)*, le Panel d'inspection a ainsi été conduit à déclarer la requête irrecevable au motif que les dommages allégués n'avaient pas été portés à la connaissance du personnel de la Banque en charge de la gestion du projet, bien que l'ensemble des autres critères techniques de recevabilité aient été remplis¹⁰⁰⁵. Comme l'explique le Panel dans sa décision :

« While there had been no prior knowledge by Management of this issue before the Panel's process, the Panel and Management engaged on this issue and Management informed the Panel in writing of its commitment to request the Borrower to review the claims of these individuals to ascertain their possible eligibility, or lack thereof, to receive compensation or assistance under the Project's RAP. Management explained in its note to the Panel that in order for Bank Management to follow up on these claims with the Borrower, the brickmakers should a) contact Bank Management directly (through the Project's task team leader or Grievance Redress Service); b) share their information via

¹⁰⁰³ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004, § 12 d.

¹⁰⁰⁴ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 14.

¹⁰⁰⁵ Panel d'inspection, *Peru: Cusco Transport Improvement Project (P132505)*, Eligibility Report, 15 décembre 2020, aff. n° 148, req. n° 20/02, § 46.

the Panel; or c) raise their concern through the Project's Grievance Redress Mechanism. Management noted that once the brickmakers have put forward their claims and accompanying evidence through one of these channels, Bank Management would be able to promptly support the Borrower in reviewing the validity of these claims, per the RAP, and, if valid, ask that the Borrower proceed with providing the individuals with their benefits under the RAP. Management would inform the Panel within six months' time from having received the information required for the above-cited review »¹⁰⁰⁶.

Il convient de noter que la décision du Panel de déclarer la requête inéligible se fonde à la fois sur le fait que le personnel de la Banque n'a pas eu l'opportunité de remédier aux griefs des requérants préalablement à la saisine de l'organe de contrôle, et sur l'engagement des personnels de la Banque en charge de la gestion du projet de demander à l'Emprunteur d'examiner les griefs présentés par les requérants après en avoir eu connaissance grâce au Panel :

« b) the ineligibility of the claims of the brickmakers due to a lack of prior knowledge by the Bank, and c) Management's commitment to request the Borrower to review the claims of the brickmakers to ascertain their possible eligibility, or lack thereof, to receive compensation or assistance under the Project's RAP, the Panel does not recommend an investigation »¹⁰⁰⁷.

Le Panel prend d'ailleurs soin d'indiquer que cet engagement s'accompagne d'un engagement permettant à l'organe de contrôle d'en assurer le suivi : *« The Panel notes Management's commitment to inform the Panel within six months' time from having received the information required for the review of the situation of the brickmakers »¹⁰⁰⁸.*

656. La *ratio* qui fonde l'exigence de porter préalablement à la connaissance de l'administration de la Banque les griefs contenus dans la requête a été formulée de façon exemplaire par le Panel dans l'affaire *Bogota Urban Services Project*. Dans leur requête, les requérants se plaignaient d'avoir subi des atteintes à leur cadre de vie et à leurs revenus du fait de la construction de l'avenue Suba qui n'avaient pas fait l'objet des mesures de compensation prévus dans l'accord passé par l'Emprunteur avec la Banque. Le Panel a refusé de se prononcer sur l'opportunité de la procédure de contrôle, se disant *« not in a position to recommend whether an investigation of the matters alleged in the Request should be carried out »¹⁰⁰⁹*. Pour fonder sa position, il relève la position exprimée par l'administration de la Banque dans sa réponse à la requête, qu'il cite dans son rapport d'éligibilité :

« By going directly to the Panel without first trying to access Management, as required in the Inspection Panel Resolution, Management was precluded from intervening and resolving issues, on a timely basis, prior to the Registration of the Request for Inspection by the Inspection Panel »¹⁰¹⁰.

Ce qu'il fait ici valoir est que la responsabilité interne de la Banque ne saurait être engagée dès lors que l'administration de la Banque en charge de la gestion du projet n'a pas eu l'occasion au préalable de régler les problèmes susceptibles d'être à l'origine de sa survenance.

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*, § 44.

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*, § 47.

¹⁰⁰⁸ *Ibid.*, § 48.

¹⁰⁰⁹ Panel d'inspection, *Colombia : Bogota Urban Services Project*, Eligibility Report, 7 janvier 2008, aff. n° 52, req. n° 07/09, § 46.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*, § 47 (souligné dans le texte par le Panel).

657. Si nous parlons d'une exigence de sincérité pour qualifier cette exigence de recevabilité des requêtes déposées devant le Panel, c'est qu'elle se présente également comme une barrière face aux tentatives de politisation des situations soulevées par les requérants, ainsi que l'illustre l'affaire *Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project (Second Request)*. Dans cette affaire, le projet financé par la Banque devait aider le gouvernement brésilien à réduire la pauvreté dans les régions rurales du nord du pays, en finançant l'achat de terres et de matériel par les communautés locales, ainsi qu'en renforçant les moyens des autorités étatiques locales pour la mise en œuvre des politiques d'aides à ces populations. La requête arguait que l'invitation faite au Directeur de la Banque compétent pour le Brésil d'être présent à une audience devant le Congrès, à laquelle étaient présents certains des membres du Congrès qui avait signé la requête, suffisait à satisfaire l'exigence d'avoir porté la situation à la connaissance de l'administration de la Banque. Le Panel a cependant rejeté cette position. Comme il le rapporte dans son rapport d'éligibilité :

« The Requesters have sent to the Panel the transcripts of a public hearing held in the Brazilian Congress on June 23, 1999, to discuss certain aspects of the project.¹⁰¹¹ According to the transcripts, the Bank Country Director for Brazil was invited to attend the congressional hearing. In a letter that was read during the session, the country director declined the invitation, explaining that the Bank's Articles of Agreement expressly prevent any of its officers from participating in political meetings »¹⁰¹¹.

Le Panel relève la précision que, *« [t]he invitation to the congressional hearings was made by the Brazilian Congress, and not by the Requesters, who participated in the session »¹⁰¹²*. À cet égard, le Panel rejette l'argument selon lequel *« the invitation for the congressional hearing constitutes sufficient evidence that the Requesters brought the subject matter to Management's attention »¹⁰¹³*. Par ailleurs, le Panel relève que, *« Management has provided the Panel with evidence to indicate that, after repeated written and telephone invitations, the Requesters chose not to meet with Management to discuss the project », et que, « [t]he Requesters stated that such invitations were declined because they were not involved in the design phase of the project and were not provided sufficient information to make a meeting meaningful »¹⁰¹⁴*. Les conséquences qu'il tire de cette attitude sont que *« these claims to support a refusal to discuss these matters with Management in advance of the Request do not constitute circumstances that would exempt the Requesters from the consultation requirements set forth in the Resolution and the 1999 Clarifications »¹⁰¹⁵*. En prenant cette position, le Panel refuse de plier face à une tentative de politiser le différend entre les requérants, soutenus par l'État brésilien à travers les membres de la représentation nationale s'étant associés à la requête, et l'administration de la Banque.

658. Au final, ce qui marque la réelle distinction au sein des différentes procédures préalables à la saisine d'un organe de contrôle n'est pas leur nature, mais si elles visent à la recherche d'une autre responsabilité que celle de l'organisation – logique de subsidiarité – ou bien si elles visent à fournir une autre voie vers la résolution du problème soulevé par les requérants –

¹⁰¹¹ Panel d'inspection, *Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project (Second Request)*, Eligibility Report, 17 décembre 1999, aff. n° 18, req. n° 99/05, § 23, (i).

¹⁰¹² *Ibid.*, § 23, (iii).

¹⁰¹³ *Ibid.*, § 23, (iv).

¹⁰¹⁴ *Ibid.*, § 23, (vi).

¹⁰¹⁵ *Ibid.*, § 23, (vii).

logique de préférence pour un règlement amiable du différend. De fait, la logique d'ensemble de la procédure de contrôle est de régler le problème des requérants, que ce soit par les autres sujets de droit concernés agissant en coopération ou en coordination avec l'organisation internationale mise en cause, ou bien par un effort volontaire de l'administration de l'organisation sans intervention d'un organe relevant l'existence d'une faute qui vient l'obliger à réagir. Cela apparaît clairement dans l'analyse des circonstances susceptibles d'écarter l'engagement de la responsabilité des organisations internationales dans la pratique des organes de contrôle.

II – Les circonstances excluant l'engagement de la responsabilité interne des organisations internationales dans la pratique des organes de contrôle

659. Les statuts des différents organes de contrôle sur lesquels s'est centrée cette étude ne consacrent aucune disposition à l'application de circonstances de nature à écarter l'engagement de la responsabilité des organisations internationales. C'est donc exclusivement dans la pratique que l'on doit chercher des éléments propres à dégager un corpus de règles secondaires s'y rapportant. Sur le plan théorique, cela n'empêche pas que le fondement de l'application de telles circonstances puisse s'ancrer dans l'idée de règles ou de principes de droit généralement applicables au règlement des différends (A). En revanche, on doit reconnaître que la pratique des organes de contrôle se révèle réduite et peu spécifique, ne permettant de dégager que quelques circonstances susceptibles de réellement jouer en pratique (B).

A/ Le principe de l'invocabilité classique des circonstances écartant l'engagement de la responsabilité devant les organes de contrôle

660. L'idée qu'il existe des circonstances dans lesquelles, bien que les éléments générateurs de la responsabilité soient réunis, celle-ci ne puisse être engagée relève de ce que l'on peut qualifier de principes généraux du droit de la responsabilité internationale – voire interne¹⁰¹⁶. Dans ses travaux, la Commission du droit international a retenu la légitime défense, les contre-mesures, la force majeure, l'état de nécessité et la détresse. À leur égard, nous préférons parler de « circonstances excluant la responsabilité », plutôt que de « circonstances excluant l'illicéité » – comme les désigne la Commission du droit international dans ses divers travaux. En effet, l'application de la théorie qui les sous-tend au champ de la responsabilité interne des organisations internationales ne nous semble pas changer l'appréciation qu'il y a lieu de porter quant à savoir si l'action de l'organisation est bonne ou non, mais se rapporte exclusivement à la question de savoir si l'on peut lui en faire le reproche¹⁰¹⁷. Comme le relevait le Professeur

¹⁰¹⁶ Voir S. SZUREK, « The Notion of Circumstances Precluding Wrongfulness », in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON, K. PARLETT (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 427.

¹⁰¹⁷ Au reste, cette distinction avait été évoquée par le dernier Rapporteur de la C.D.I. sur le sujet, le Professeur James Crawford, voir *Deuxième rapport sur la responsabilité des États*, A/CN.4/498/Add.2 du 30 avril 1999, p. 60, § 353.

Vaughan Lowe : « *[t]here is behaviour that is right and there is behaviour that, though wrong, is understandable and excusable* »¹⁰¹⁸. Cette distinction, critique des travaux de la CDI, nous semble importante à reprendre ici, car exclure l'illicéité reviendrait à exclure qu'il faille répondre aux souffrances que font valoir les individus auprès de l'organisation internationale. Or, tout un pan de la responsabilité interne mise en œuvre à travers les organes de contrôle vise spécifiquement à corriger le comportement de l'organisation internationale au regard de la situation des individus dans le cadre d'une démarche constructive, c'est-à-dire sans qu'il soit question de justifier une quelconque vindicte à l'endroit de l'organisation. À cet égard, parler d'exclusion de la responsabilité entend souligner que l'organisation déplore la situation en cause – qui constitue de fait un échec à accomplir sa fonction avec satisfaction – et reconnaît l'existence d'une atteinte portée aux droits ou intérêts des individus concernés, mais que l'on ne saurait l'en blâmer. Comme le relève encore Vaughan Lowe, « *[t]he distinction between the two is the very stuff of classical tragedy* »¹⁰¹⁹.

661. Le fait que l'on puisse les considérer comme des principes généraux de la responsabilité internationale ne signifie pas que toutes ces circonstances sont de nature à trouver une application dans le champ de la responsabilité interne des organisations internationales. La structure de cette dernière semble en effet exclure les circonstances impliquant une égalité du rapport juridiques donnant naissance à l'existence de la responsabilité et aux circonstances justifiant de l'écarter, à savoir la légitime défense et les contre-mesures. L'une comme l'autre de ces circonstances consistent en une réaction de l'organisation internationale à un acte d'un autre sujet de droit portant atteinte à ses droits et intérêts, qu'elle jugerait illicite et contre lequel elle ne pourrait réagir qu'en répliquant par une atteinte symétrique. La responsabilité interne, en tout cas dans sa dimension impliquant les individus bénéficiaires de l'action de l'organisation, n'est pas transactionnelle. Par conséquent, cela exclut tout le pan des circonstances écartant la responsabilité des sujets de droit international lié à l'inexécution par l'autre partie de ses obligations. On trouve ici la même logique que celle des droits de l'Homme. Par rapport à la dichotomie établie dans la Première Partie, cela montre que la responsabilité interne se rapproche de la responsabilité de la puissance publique à l'égard de ses sujets – au sens de ceux qui comptent sur elles pour accomplir ses tâches à leur profit, parce que c'est sa fonction. Les contre-mesures n'apparaissent ainsi en aucune circonstance comme susceptible de s'appliquer dans le cadre du contrôle des organisations internationales ouvert aux personnes privées tierces.

¹⁰¹⁸ V. LOWE, « Precluding Wrongfulness or Responsibility: a Plea for Excuses », *European Journal of International Law*, 1999, vol. 10, n° 2, p. 406.

¹⁰¹⁹ *Ibid.*, p. 406.

B/ L'application réduite du concept de circonstances écartant la responsabilité dans la pratique des organes de contrôle

662. Comme on l'a relevé, les statuts des différents organes de contrôle sur lesquels s'est centrée cette étude ne consacrent aucune disposition à l'application de circonstances de nature à exclure l'illicéité de l'action de l'organisation internationale. Cela semble traduire le fait que la responsabilité mise en œuvre à travers les organes tend à exclure, de manière très concrète, la possibilité même que l'organisation puisse invoquer une circonstance de nature à justifier qu'elle prenne un acte contraire à son droit interne mais qui serait justifié dans cette circonstance précise. Nous avons déjà identifié la nécessité d'un lien entre l'action contestée devant l'organe de contrôle et l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale. Aussi, appliquer le concept de circonstances excluant l'illicéité revient à admettre que l'organisation puisse agir dans un sens contraire à sa fonction, qui serait justifié par sa fonction. Si on peut le concevoir en théorie, en pratique en revanche, il y a tout lieu de penser qu'une telle configuration ne se présenterait pas, de par la plasticité de la norme que constitue la fonction de l'organisation internationale. En effet, l'organe de contrôle aura toujours plus facile d'interpréter la fonction de sorte à justifier l'action mise en cause par les individus, plutôt que d'invoquer une circonstance excluant l'illicéité. Par ailleurs, pour des raisons cette fois politiques, l'organe de contrôle et l'organisation internationale préféreront certainement ne pas s'engager dans une telle argumentation, car elle reviendrait à déployer un discours public dans lequel, sur le fond, un bien justifierait un mal – ce qui ne jouerait probablement pas en sa faveur sur le plan de la recherche de l'acceptabilité des actions de l'organisation.

663. Les limitations de la responsabilité interne des organisations internationales interviennent ainsi rarement par le biais de circonstances de nature à en exclure l'engagement. Elles ressortent plutôt de l'interprétation des limites de la responsabilité des organisations à travers la délimitation de ce qu'elles peuvent et ne peuvent pas faire, de laquelle découle le contenu de la responsabilité interne des organisations. La pratique des organes de contrôle se révèle ainsi extrêmement limitée. Tout d'abord, parce que le concept de circonstances excluant l'illicéité ne semble pas pertinent pour toutes les organisations internationales étudiées, au regard des activités dans lesquelles elles sont engagées. C'est le cas pour le Comité des sanctions ou Interpol. Cela est dû au fait que les circonstances excluant l'illicéité impliquent nécessairement un rapport avec un extérieur : une force ou un événement sans lien avec l'organisation qui la dépasserait et contraindrait son action dans un sens dont elle ne pourrait être rendue responsable. De ce point de vue, n'exerçant aucune activité opérationnelle, le Comité des sanctions et Interpol n'ont pas de rapport avec un tel extérieur, dans la mesure où leur activité consiste à évaluer pour approuver ou rejeter des demandes d'imposition de sanctions formulées par les États membres. Dans un tel contexte, on ne voit pas comment les dispositions relatives à la légitime défense, les contre-mesures, la force majeure, l'état de détresse, l'état de nécessité ou le respect d'une norme impérative de droit international trouveraient à s'appliquer¹⁰²⁰. Ensuite, parce que, lorsque les circonstances excluant l'illicéité apparaissent pertinentes au regard de la situation portée à la connaissance des organes de

¹⁰²⁰ Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, adopté par la Commission à sa soixante-troisième session, 2011, Doc. A/66/10, articles 26 à 21.

contrôle mis en place par l'organisation internationale – c'est-à-dire lorsque celle-ci exerce des activités opérationnelles, comme c'est le cas de la MINUK ou de la Banque mondiale –, leur pratique ne les mobilise pas explicitement. Pour les trouver, il faut discerner dans la motivation de l'organe de contrôle l'existence d'une situation justifiant qu'il ne censure pas une action de l'organisation autrement illicite au regard du droit encadrant l'accomplissement de sa fonction. L'absence de recours explicite à la théorie des circonstances excluant l'illicéité semble s'expliquer, non par une ignorance de ces principes de la part des membres des organes de contrôle, mais bien plutôt par un potentiel réduit d'application dans le cadre du contrôle interne de l'action des organisations internationales.

664. Pour en rendre compte, on peut commencer par opérer un premier tri au sein des différentes circonstances de nature à exclure l'illicéité d'une action d'une organisation internationale. Nous avons déjà vu que les contre-mesures sont par nature étrangères à la logique du contrôle des organisations internationales¹⁰²¹. L'exception de légitime défense apparaît d'emblée comme pouvant être mise à part, compte tenu de sa particularité : elle n'est à même de jouer que dans le cas des organisations exerçant leur fonction dans un contexte donnant une dimension armée à leurs opérations – que ce soit à titre offensif ou simplement défensif. Pour justifier d'écarter la responsabilité de l'organisation internationale, il reste ainsi celles que l'on peut ranger dans les circonstances échappant à son contrôle (1), et celles provoquées par le comportement des requérants (2).

1. L'invocation de circonstances échappant au contrôle de l'organisation internationale

665. Cette catégorie de circonstances recouvre celles comme la force majeure, l'état de nécessité, l'état de détresse ou l'invocation d'une norme impérative de droit international. En tant que tel, on ne retrouve aucune d'entre elles nommément visées par la pratique des organes de contrôle. On ne voit toutefois aucune impossibilité théorique à ce qu'elles puissent être invoquées avec effet dans le cas d'organisations internationales comme la MINUK ou la Banque mondiale. Les raisons de cela nous semblent très concrètes. Tout d'abord, leur survenance est de nature à éteindre la compétence de l'organe de contrôle, comme cela s'est passé avec la survenance de la Déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, qui a conduit le chef de la MINUK à fermer les portes du Panel aux requêtes déposées ultérieurement. Ensuite, leur invocation conduit l'organisation à assumer sa perte de contrôle, ce qui n'a rien d'évident pour des raisons politiques ou bien ce qui l'aurait conduit à se retirer de la situation en cause, fermant ainsi la porte à une procédure de contrôle.

2. L'invocation de circonstances provoquées par le comportement des requérants

666. L'autre catégorie de circonstances que l'on retrouve dans la pratique des organes de contrôle susceptibles d'écarter la responsabilité de l'organisation est celle qui tient au comportement des requérants. Elle correspond à la conception générale du droit selon laquelle

¹⁰²¹ Voir Chapitre 6, Section 2, II, A.

on ne saurait se plaindre d'un préjudice dont on aurait soit même provoqué la survenance. On la rencontre dans la pratique du Panel de la MINUK, avec l'affaire *N.M.* Dans cette affaire, le Panel avait eu à connaître de la situation d'employés d'une organisation non-gouvernementale à but humanitaire contaminés au plomb lors de leurs passages dans un camp de réfugiés situé sur un terrain contaminé. Ils cherchaient à obtenir réparation par la MINUK du fait que celle-ci n'avait pas fait fermer le camp de réfugiés et déplacé ses occupants sur une location non contaminée, et avait de ce fait mis leur santé en péril. Pour rejeter leur requête, le Panel soutient que :

« In order to qualify as victims, individuals must be directly affected by the act or omission in question (...). Victim status necessarily implies a degree of involuntary suffering or involuntary exposure to the human rights violation in issue [...]. It is reasonable to expect persons to take preventative measures to avoid being subjected to human rights violations where possible and where they are aware of likely risks. If they choose to place themselves in a situation of some quantifiable risk, they must be considered responsible for their own actions, even if they are well intentioned and act for humanitarian purposes, as appears to be the situation in this case.

The information provided in the complaint indicates that the NGO workers were aware of the potential risks of lead contamination in the camps. Indeed a part of their work involved the provision of information about the possible health risks to the Roma residents of the camps. The Panel considers that the three NGO workers voluntarily assumed the risks of working in the camps. It was open to them not to work in the camps and thus avoid any perceived harm to themselves. Consequently they cannot be said to be the involuntary victims of harm or suffering through acts or omissions by the respondent »¹⁰²².

Le Panel semble ici se situer dans l'hypothèse envisagée à l'article 39 du Projet de la CDI, qui indique qu'il convient de tenir « compte de la contribution au préjudice due à l'action ou à l'omission, intentionnelle ou par négligence (...) de toute personne ou entité au titre de laquelle réparation est demandée »¹⁰²³, autrement dit le fait de la victime.

667. Sur le fond, Sonja Grover critique violemment cette position du Panel. Elle considère que :

« With respect, on the above cited illogic of the Human Rights Advisory Panel to UNMIK, one would be able to argue, following the Panel's line of fallacious reasoning to its ultimate end, that the Kosovar RAE (so-called 'gypsy') occupants, past and present, of the U.N. lead contaminated IDP camps also voluntarily subjected themselves to the lead poisoning. This, the Advisory Panel might argue, was the case since the RAE were not being detained by UNMIK in the camps and the situation in the camps was life threatening. (...) Obviously, to suggest that the RAE IDPs voluntarily exposed themselves to harm in the U.N. lead contaminated camps would be a ludicrous claim and reveals that the Advisory Panel's conception of victim and what constitutes involuntary suffering is erroneous. The RAE were reliant on UNMIK and hence were involuntary victims, while the humanitarian workers, as true humanitarians, had no choice but to come to the IDP camp victims' assistance and work in the camps where others (including KFOR and UNMIK contingents) feared to tread once aware of the high lead contamination »¹⁰²⁴.

¹⁰²² HRAP, *N.M. and al.*, recevabilité, décision du 5 juin 2009, affaire n°26/08, p. 5, §§ 27-28.

¹⁰²³ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, adopté par la Commission à sa soixante-troisième session, 2011, Doc. A/66/10 art. 39.

¹⁰²⁴ S. GROVER, *The European Court of Human Rights as a Pathway to Impunity for International Crime*, Springer, Leiden, 2010, p. 195.

On peut lui donner raison, en considérant que le Panel adopte là une conception trop réductrice de la notion de fait de la victime. En effet, comme le Panel le relève lui-même dans sa décision, ces humanitaires « *visited the Roma residents on a semi-regular basis* »¹⁰²⁵. S'ils avaient été résidents permanents, on aurait pu considérer que l'exposition était effectivement volontaire et assumée, mais compte tenu du fait qu'ils ne visitaient le camp que de façon semi-régulière, on est en mesure de penser que les risques n'étaient pas si grands que l'exposition soit volontaire, compte tenu des contraintes du métier d'humanitaire et du fait que la MINUK n'a pas déplacé le camp alors même qu'elle était consciente des risques. C'est ainsi faire de peu de cas de la contribution des ONG à la poursuite des objectifs assignés à la MINUK dans le contexte du Kosovo après la guerre civile et des moyens réduits alloués à l'organisation.

¹⁰²⁵ HRAP, *N.M. and al.*, recevabilité, décision du 5 juin 2009, affaire n°26/08, p. 4, § 26.

Conclusion du Chapitre 6

668. S'agissant des règles secondaires relatives aux conditions d'existence de la responsabilité interne des organisations, la pratique des organes de contrôle reprend les éléments classiques du fait générateur de la responsabilité pour fait internationalement illicite. Dans le régime de responsabilité interne des organisations, il repose sur la reconnaissance par l'organe de contrôle de la violation d'une règle de droit interne de l'organisation, ainsi que sur l'établissement par l'organe de contrôle d'un acte portant atteinte aux intérêts des requérants attribuable à l'organisation. Celui-ci peut découler de l'établissement d'un lien entre l'action de l'organisation internationale et la situation mise en cause par les requérants, ou par l'attribution à l'organisation internationale de l'action d'un autre sujet de droit impliqué dans l'accomplissement de sa fonction.

669. Les règles secondaires relatives aux conditions d'existence de la responsabilité interne des organisations présentent toutefois des éléments spécifiques qui ressortent dans la pratique des organes de contrôle. Tout d'abord, le dommage subi par les individus dans la qualification du fait générateur de la responsabilité revêt une position ambiguë. L'existence d'un dommage apparaît en effet nécessaire pour fonder les contestations portées par les personnes privées devant les organes de contrôle. Cette exigence ressort comme une limite placée à une éventuelle objectivisation du contrôle de l'organisation initiée par les individus. Ensuite, on observe dans la pratique des organes de contrôle l'exigence d'un lien entre l'accomplissement de la fonction de l'organisation et la non-conformité à son droit interne de l'action dommageable. Cela conduit à l'exclusion des causes d'engagement de la responsabilité interne des organisations ne mettant pas en cause le bien-fondé de leur action. Cela entraîne également une forme d'individuation de la responsabilité de l'organisation au sein de son espace institutionnel.

670. S'agissant des règles secondaires relatives aux conditions d'engagement de la responsabilité interne des organisations, la pratique des organes de contrôle manifeste la spécificité de ce rapport de responsabilité. La recevabilité des requêtes déposées par les individus est encadrée par deux limites. La première est celle qui est liée à la compétence de l'organisation internationale et tient à ses limites temporelles et matérielles. La seconde est celle de l'exigence d'épuisement des voies de recours ouvertes aux individus dans le cadre de l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale. Celle-ci manifeste la subsidiarité de la responsabilité interne des organisations internationales, ainsi que leur préférence pour les procédures gracieuses de règlement des différends envers les personnes privées tierces.

671. La pratique des organes de contrôle relative aux circonstances excluant l'engagement de la responsabilité interne des organisations révèle également la spécificité de ce rapport de responsabilité. Sur son principe, elle est invocable de façon parfaitement classique. En revanche, leur application concrète est réduite aux seules circonstances échappant au contrôle de l'organisation et à celles provoquées par le comportement des requérants.

Conclusion du Titre III

672. L'étude de la pratique des organes de contrôle en matière de règles primaires encadrant l'accomplissement de la fonction des organisations internationales, ainsi que de règles secondaires de mise en œuvre de la responsabilité interne des organisations met en évidence le particularisme et le caractère commun des règles mises en œuvre dans le cadre du régime du contrôle initié par les personnes privées tierces. Si la spécificité des règles de responsabilité interne des organisations, tant primaires que secondaires, ne doit pas être niée. Elles apparaissent au final avoir beaucoup plus en commun avec les règles applicables aux États qu'elles n'en diffèrent. Cela s'explique par le vecteur d'unification des régimes juridiques que constitue les individus, dont l'existence traverse les ordres juridiques et les relie. Par contraste, les règles secondaires relatives à la réparation dans la responsabilité interne des organisations apparaissent comme porteuses d'une plus grande spécificité. Cela se comprend aisément dans la mesure où elles sont étroitement dépendantes de la structure particulière des organisations internationales – qui diffère de celle des États – et de la structure particulière de la relation asymétrique qui existe entre le détenteur d'une autorité publique et le sujet de droit soumis à cette autorité.

673. La question de savoir dans quelle mesure l'*accountability* des organisations envers les personnes privées tierces constitue une responsabilité au sens de celle des articles de la Commission du droit international pour fait internationalement illicite ressort comme devant recevoir une réponse contrastée. À certains égards, notamment sur le plan des règles secondaires de responsabilité, la pratique des organes de contrôle apparaît structurée comme une véritable responsabilité internationale, adaptée aux spécificités des sujets de droit reliés par le rapport de responsabilité. Mais sur le plan des obligations primaires, beaucoup d'incertitudes demeurent, en particulier quant au caractère obligatoire de la reconnaissance d'obligations par les organisations à travers leurs organes de contrôle.

TITRE IV – LA REPARATION DANS LA RESPONSABILITE INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

674. La question de la réparation dans l'étude du régime de la responsabilité interne des organisations internationales doit s'entendre largement, comme désignant l'ensemble des conséquences qui s'attachent à l'engagement de la responsabilité. Cette acceptation large nous semble nécessaire en ce qu'il s'agit d'appréhender des rapports de responsabilité hétérogènes, dus à des parties différentes – les États membres et les individus requérants –, au sein du même régime. Si l'on a néanmoins choisi de conserver le terme de réparation, c'est parce que, quel que soit le rapport de responsabilité qui domine, il s'agit dans tous les cas de réparer quelque chose qui est considéré comme rompu. Mais cela implique de devoir élargir le sens de la réparation, pour appréhender la dualité des finalités des conséquences de l'engagement de la responsabilité interne des organisations, l'une tournée vers les individus requérants et l'autre vers l'organisation internationale elle-même.

675. On peut le traduire par deux conceptions de la réparation qui doit suivre le contrôle : une réparation de son objet, c'est-à-dire l'action dommageable qui est à l'origine de la requête déposée par les personnes privées (*Chapitre 7*), et une réparation de son sujet, à savoir le fonctionnement de l'organisation qui l'a amené à agir dans un sens allant à l'opposé du bon accomplissement de sa fonction (*Chapitre 8*).

Chapitre 7 – La réparation de l’objet du contrôle : la rectification de l’action à l’origine du dommage subi par les individus

676. L’une des faiblesses les plus régulièrement pointées à propos des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces est l’absence de conséquences matérielles pour les requérants sur le plan de la réparation du dommage qu’ils ont subi ou de leur droit qui a été violé. Du point de vue des requérants, il y a certes là une insuffisance qui met en doute l’apport réel des organes de contrôle à la protection des droits ou des conditions matérielles d’existence des individus. Sans remettre en cause le bien-fondé de cette critique, il nous semble toutefois que l’on peut relever qu’elle vient prêter aux organes de contrôle un rôle qui ne relevait pas de l’intention qui a conduit à leur mise en place. En effet, si l’on approche cette question de la réparation dans la pratique des organes de contrôle avec l’idée de la prendre strictement pour ce qu’elle est, sans jamais partir d’une certaine idée de ce qu’elle devrait ou même pourrait être, on se retrouve conduit à observer que ce n’est pas le dommage lui-même qui est au cœur de la réparation, mais bien plutôt l’action dommageable. C’est cette dernière qui fait l’objet d’efforts de réparation de la part de l’organisation internationale à travers son organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces, bien plus que les conséquences qu’elle a pu entraîner pour les requérants. Non pas que ces conséquences soient ignorées, elles sont simplement appréhendées comme inséparables de l’action qui les a causées pour ce qui est de réparer.

677. C’est-à-dire, concrètement, qu’à travers les organes de contrôle, ce que l’organisation internationale va chercher à réparer à l’égard des individus requérants est la source du dommage, avec l’idée que l’on va réparer par là-même le dommage lui-même (*Section 1*). En revanche, réparer le dommage seul, indépendamment de l’action qui l’a causé, semble se présenter comme une idée relativement étrangère à la conception qui a guidé la mise en place des organes de contrôle (*Section 2*).

Section 1 – La rectification de l’action dommageable comme forme principale de réparation pour les personnes privées tierces

678. La conception de la réparation qui transparaît dans la pratique des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces semble fondamentalement liée à la temporalité dans laquelle s’inscrit le contrôle. L’intervention de ces organes est en effet avant tout tournée vers le présent et le futur de l’action de l’organisation internationale qui est mise en cause par les requérants, beaucoup plus que vers son passé. Non pas qu’il s’agisse explicitement de la part des organisations internationale d’assumer une position de « ce qui est fait est fait », mais elles. Contre proposition : S’il ne s’agit pas de dire que « ce qui est fait est fait », les organisations internationales... ? semblent concevoir l’intervention de leurs organes de contrôle comme consistant à rectifier l’action dommageable tant que celle-ci est en cours, sans réelle possibilité pour ces organes de revenir sur l’action dommageable une fois l’action – laquelle va bien

souvent de pair avec la compétence sur la base de laquelle elle est entreprise – définitivement passée. Cela se traduit en une conception de la réparation dans la pratique des organes de contrôle axée à titre principal sur le rétablissement de la légalité interne de l'action de l'organisation internationale qui est mise en cause par les personnes privées requérantes (I) et appréhendée comme concomitante à l'action dommageable (II).

I – Une conception de la réparation centrée sur le rétablissement de la légalité interne de l'action de l'organisation

679. Dans la logique du contrôle des organisations internationales ouvert aux personnes privées tierces, la responsabilité est essentiellement appréhendée comme le contrôle de la légalité de l'action de l'organisation. Il en découle naturellement que la réparation qui suit l'engagement de cette responsabilité est centrée à titre principal sur la question du devenir de l'action de l'organisation internationale. Ainsi, la première forme de réparation qui émane de la pratique des organes de contrôle vise à la réformation de l'action dommageable dans la perspective de l'aligner avec le bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale (A), ce qui peut aller jusqu'à entraîner la cessation de l'action mise en cause par les requérants si celle-ci s'avère intrinsèquement contraire au bon accomplissement de la fonction de l'organisation (B).

A/ Une procédure de contrôle visant à la réformation de l'action non conforme au droit interne de l'organisation internationale

680. Pour le Panel d'inspection de la Banque mondiale, le Médiateur du Comité des sanctions et la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, l'orientation évidente qui se dégage de leur statut est celle d'une pratique de la réparation centrée sur le rétablissement de la légalité interne de l'action de l'organisation (1). Par comparaison, le Panel de la MINUK, parce qu'il a été modelé sur la Cour européenne des droits de l'Homme, apparaît comme impliquant à la suite de ses déterminations une réparation qui ne saurait être limitée à la seule question de la légalité du comportement de la MINUK (2). Ce contraste ressort clairement de l'observation combinée du statut et de la pratique de ces différents organes de contrôle.

1. Une pratique de la réparation centrée sur le rétablissement de la légalité interne de l'action de l'organisation internationale

681. Dans la résolution instituant le Panel d'inspection de la Banque mondiale, la réparation n'est pas du ressort de l'organe de contrôle, mais des personnels de la Direction de la Banque en charge de la gestion du projet qui a fait l'objet de l'inspection : dans un délai de six semaines suivant la réception des déterminations du Panel, ceux-ci doivent rendre au Conseil des

Administrateurs « *for their consideration a report indicating its recommendations in response to such finding* »¹⁰²⁶. La résolution spécifie précisément le contenu de ce rapport :

« *The Management Report and Recommendation shall include a management action plan, comprising actions that Management proposes for addressing Panel findings of non-compliance and for which it seeks the Executive Directors' approval. Management shall consult with the affected parties during the preparation of the management action plan and shall communicate to the Panel the nature and outcomes of consultations with affected parties. Management shall also confirm to the Executive Directors that it has reached agreement with the borrower with respect to those actions in the management action plan that require the borrower's collaboration to implement* »¹⁰²⁷.

Les conséquences qui suivent les déterminations du Panel d'inspection sont donc appréhendées comme une obligation pesant sur le personnel en charge du projet ayant fait l'objet de l'inspection de reconsidérer la manière dont il a été géré jusqu'à présent, au regard des problèmes identifiés par l'organe de contrôle. Il faut noter que la résolution n'implique aucunement l'obligation pour les personnels en charge de la gestion du projet de suivre l'opinion du Panel d'inspection ou ses éventuelles recommandations quant à ce que serait le comportement à suivre¹⁰²⁸. Ils auront toutefois à convaincre le Conseil des Administrateurs que leur réponse aux déterminations du Panel est adéquate ou que ce dernier a tort. En revanche, l'obligation d'obtenir l'accord de l'Emprunteur pour la mise en œuvre des actions entreprises afin de répondre aux déterminations du Panel place le client de la Banque en porte-à-faux, dans la mesure où il se retrouve contraint de se mettre d'accord avec la Direction de la Banque sous peine de la placer en opposition vis-à-vis de lui devant le Conseil des Administrateurs¹⁰²⁹. En cas de désaccord toutefois, si aucune des parties à cette relation ne cède, ce sera à l'organe représentant le principal de l'organisation de prendre ses responsabilités, autant juridiques que politiques, quant à la conduite que l'organisation doit tenir. On se retrouve donc face à un mécanisme de contrainte indirecte de l'administration de la Banque, qui ne l'oblige pas directement à changer son comportement, mais qui crée les conditions pour que l'organe exécutif de direction et de contrôle puisse le cas échéant contraindre les organes d'exécution à se mettre en conformité avec son appréciation de ce qu'implique le respect de la légalité interne de l'organisation.

682. L'organe de contrôle s'insère ainsi dans ce que l'on peut qualifier de procédure de *réformation* de l'action de l'organisation internationale, dans le sens où la saisine de l'organe par les personnes privées tierces conduit en substance à demander la « modification par le

¹⁰²⁶ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 40.

¹⁰²⁷ *Ibid.*, § 41.

¹⁰²⁸ Dans l'esprit de la procédure, les avis du Panel d'inspection et de l'administration de la Banque ne sont pas placés en opposition : il faut plutôt les voir comme se situant sur deux plans différents, séparés et présentés devant le Conseil des Administrateurs pour sa pleine et entière information, afin qu'il en tire les conséquences qu'il jugera appropriées. Aussi, si la Direction de la Banque n'a pas d'obligation de suivre les opinions du Panel d'inspection, il n'est pas non plus en position de les ignorer à sa volonté, dans la mesure où le Panel agit comme une extension de l'organe auquel il rend compte et qui lui est supérieur.

¹⁰²⁹ Comme on le verra par la suite, s'agissant de l'affaire *China : Western Poverty Reduction Program*, c'est l'inverse qui s'est passé, compte tenu du poids politique et économique de la Chine. C'est cette déviation qui était d'ailleurs le fond du problème en l'espèce : la Chine entendant s'exonérer du respect du droit interne de la Banque dans la mise en œuvre de ses projets de développement financés par celle-ci.

supérieur hiérarchique d'un acte administratif émanant d'une autorité inférieure »¹⁰³⁰. On y trouve la double dimension de contrôle de la licéité interne de l'action de l'administration de l'organisation et d'amélioration de cette action dans un souci de bonne gouvernance et d'efficacité. Dans un sens moins spécifiquement juridique, réformer signifie en effet « [c]orriger, ramener à la vertu (la conduite, les mœurs ; une personne) », ainsi que « [c]hanger en mieux, ramener à une forme meilleure (une institution) »¹⁰³¹.

683. Si l'on observe le résultat de cette procédure de réformation de la gestion de projet de la Banque mondiale, on constate par exemple dans l'affaire *China : Western Poverty Reduction Program*, que la réponse de la Direction de la Banque au rapport délivré par le Panel d'inspection commence par reconnaître les défaillances identifiées dans celui-ci¹⁰³². Elle énumère ensuite les actions qui sont envisagées en accord avec l'Emprunteur pour y remédier. Tout d'abord, « *a more thorough program of analysis and consultations to be undertaken for the Qinghai Component prior to implementation* »¹⁰³³. Également, elle prévoit que, « *[a]dditional consultations be undertaken with affected people, with specific attention given to the confidentiality and integrity of the process* »¹⁰³⁴. Ensuite :

*« building on the already-planned activities, [...] Given the special circumstances of this Project, a deeper level of environmental analysis than was provided in the original Environmental Impact Assessment would be conducted. Management has therefore decided that, in order to minimize risks and answer doubts that have been raised, the Qinghai Component will be reclassified henceforth as A under OD 4.01 (Annex E, para 3) and a Supplemental Environmental Impact Assessment (SEIA) will be prepared »*¹⁰³⁵.

La Direction de la Banque reconnaît cependant ici que sa proposition diverge d'avec l'avis émis par le Panel d'inspection : « *The SEIA would not include a full analysis of development alternatives as proposed by the Panel. It would, however, include an overview of technical alternatives* »¹⁰³⁶. Elle laisse ainsi le Conseil des Administrateurs trancher sur le caractère suffisant ou non de la mesure envisagée. Il en est de même à propos du plan de développement des populations indigènes que la réponse de la Direction prévoit de préparer et de rendre disponible dans les langues utilisées par chacun des groupes ethniques concernés, relevant que, « *however, five separate plans would not be prepared as proposed by the Panel* »¹⁰³⁷. Il est enfin prévu que ces différentes actions soient,

*« carried out by internationally recognized consultants with terms of reference, qualifications, and experience acceptable to the Bank and the Borrower. In addition, as noted in the Management Response of July 19, 1999, an Environmental and Social Team of Experts (ESTE) would be established to provide the Borrower and the Bank with independent professional advice on the Qinghai Component »*¹⁰³⁸.

¹⁰³⁰ G. CORNU, M. CORNU, A. GHOZI, M. GORE, ASSOCIATION HENRI CAPITANT (dir.), *Vocabulaire juridique*, Presses universitaires de France, Paris, 2020, 13^e éd., pp. 231-232.

¹⁰³¹ J. REY-DEBOVE, A. REY (dir.), *Le nouveau Petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 2004, p. 2211.

¹⁰³² Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China : Western Reduction Poverty Project*, rapport et recommandations de la Direction, 13 juin 2000, aff. n° 16, req. n° 99/03, § 7.

¹⁰³³ *Ibid.*, § 8.

¹⁰³⁴ *Ibid.*, § 9, b).

¹⁰³⁵ *Ibid.*, § 9, a).

¹⁰³⁶ *Ibid.*, § 9, a).

¹⁰³⁷ *Ibid.*, § 9, c).

¹⁰³⁸ *Ibid.*, § 10.

Dans la réponse de la Direction de la Banque mondiale au rapport d'inspection du Panel, la réparation qu'elle envisage d'apporter au titre des mesures destinées à remédier aux problèmes identifiés consiste donc en un ensemble de mesures visant à réformer la gestion du projet.

684. On peut toutefois se questionner sur la question de savoir si cette réformation équivaut réellement à une remise en conformité de la légalité interne de l'action de l'organisation. En effet, si l'on reprend les recommandations faites par la Direction de la Banque dans l'affaire *China : Western Poverty Reduction Program*, on relève un point curieux. Alors que la Direction de la Banque a pris la décision de requalifier le projet comme étant classifié « A » – ce qui correspond aux projets auxquels sont appliquées les exigences les plus lourdes dans le droit interne de la Banque –, la Réponse adressée au Conseil des Administrateurs explique que :

*« The Chinese Government maintains the position that a “B” classification should be retained for the Project, including the Qinghai Component, because in its opinion, the criteria and screening procedures which were applied when a B category was assigned in April 1998 still remain appropriate. However, for the Qinghai Component, the Chinese Government has agreed to undertake the environmental and social studies as specified in the Attachment that would be equivalent to the practice under a category A project »*¹⁰³⁹.

La Direction de la Banque présente ici une situation dans laquelle la gestion du projet fait toujours l'objet d'une divergence de points de vue entre le personnel en charge de sa supervision et les autorités étatiques en charge de sa mise en œuvre. Le compromis trouvé entre ceux-ci, que la Direction de la Banque demande au Conseil des Administrateurs d'approuver, consiste en une acceptation d'un *statu quo* dans lequel l'Emprunteur refuse de reconnaître formellement la classification du projet opérée par la Banque tout en acceptant de s'aligner matériellement sur les obligations découlant de ce niveau de qualification en matière d'études sociales et environnementales avec une classification adéquate. À la rigidité d'une appréciation du légal et de l'illégal, la Direction de la Banque oppose ainsi la souplesse d'un arrangement négocié traduisant des équilibres politiques dans la relation entre l'organisation et son client. Ce faisant, elle s'éloigne toutefois de l'idée d'une réformation de la gestion du projet en vue de la mettre en conformité avec le droit interne de la Banque.

685. Sur le plan de la réparation, la procédure suivie devant le Médiateur du Comité des sanctions consiste de la même façon que pour le Panel d'inspection de la Banque mondiale en une obligation faite au Comité des sanctions de se livrer à une nouvelle appréciation de sa décision d'imposer une sanction à l'encontre de l'individu requérant. Selon les termes de la résolution 1904, il est prévu qu'à l'issue de trente jours après la soumission de son rapport par le Médiateur, « le Président [du Comité] inscrit la demande de radiation à son ordre du jour »¹⁰⁴⁰. L'emploi de l'indicatif nous semble devoir s'interpréter comme impliquant une obligation de réexamen de la sanction par le Comité. Mais là aussi, cette obligation s'accompagne d'une entière liberté quant au fond de ce réexamen : « Le Comité décide, à l'issue de l'examen, s'il approuve la demande de radiation suivant ses procédures de décision normales »¹⁰⁴¹. Dans le cas où il approuve la demande de radiation, la réparation qui est octroyée au requérant consiste alors en un retrait de la décision de sanction¹⁰⁴². S'il décide de

¹⁰³⁹ *Ibid.*, § 9, a).

¹⁰⁴⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 1904*, adoptée le 17 décembre 2009, S/RES/1904 (2009), § 8.

¹⁰⁴¹ *Ibid.*, § 10.

¹⁰⁴² *Ibid.*, § 11.

la rejeter, la résolution 1904 prévoit que le Comité « en informe le Médiateur en lui communiquant, le cas échéant, des explications et toute autre information utile concernant sa décision, ainsi qu'un résumé actualisé des motifs ayant présidé à l'inscription de l'intéressé sur la Liste »¹⁰⁴³. Cela, afin que le Médiateur puisse adresser au requérant une lettre dans laquelle, « [i]l communique toutes autres informations que le Comité lui a fournies au sujet de sa décision en application du paragraphe 12 »¹⁰⁴⁴. On se retrouve ici face à une procédure dont la finalité, sur le plan de la réparation, est de réformer la décision d'imposer une sanction : d'une part, le requérant obtient du Comité qu'il réactualise sa position le concernant, s'assurant qu'elle est toujours justifiée, et d'autre part, il obtient des éléments lui permettant de comprendre les griefs qui lui sont adressés par le Comité auxquels il doit répondre s'il souhaite obtenir le retrait de son nom de la Liste. La décision *de novo* adoptée par le Comité à l'issue de la procédure déclenchée par la saisine du Médiateur vise à assurer que la décision respecte la légalité interne de l'organisation, dont la possibilité pour les individus visés d'obtenir des informations quant aux raisons qui motivent leur inscription sur la Liste fait partie. C'est en cela que consiste concrètement la réparation qui leur est offerte par la procédure de saisine du Médiateur : soit le Comité retire sa décision si elle n'est plus justifiée, soit il la réforme en exposant les motifs de sa nouvelle décision de maintien du nom sur la Liste, ouvrant la possibilité au requérant – dans un renversement de perspective – de venir lui-même réparer sa situation en remédiant aux raisons qui lui ont été communiquées et justifiant la sanction le visant. Autrement dit, la réparation consiste soit en la fin de la sanction, soit en la possibilité pour le requérant d'accomplir les actions de nature à conduire le Comité à mettre fin à la sanction.

686. Sur le plan de la réparation, ce qui distingue la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL des autres organes de contrôle présentés ici est qu'elle est en mesure d'ordonner elle-même les conséquences qui découlent de ses déterminations. Quant à la substance des mesures qu'elle ordonne, elle est identique à celle des autres organes de contrôle : ses mesures visent de la même façon à réformer l'action de l'organisation pour rétablir sa légalité interne. Le statut de la Commission prévoit ainsi que « [l]a Chambre des requêtes peut décider de toute mesure rectificative visant à garantir que le traitement des données dans le Système d'information d'INTERPOL est conforme à la réglementation de l'Organisation »¹⁰⁴⁵. De plus, « [s]i elle constate que des données n'ont pas été traitées conformément à cette réglementation, la Chambre des requêtes peut, en plus d'une décision relative aux mesures rectificatives concernant ces données, décider d'autres mesures appropriées à prendre par l'Organisation en faveur du demandeur »¹⁰⁴⁶. En pratique, les mesures rectificatives consistent essentiellement en la suppression et/ou la rectification des informations relatives au requérant des fichiers d'INTERPOL, ce qui est à même d'entraîner le cas échéant l'effacement d'une notice rouge des systèmes d'information de l'Organisation. Par exemple, dans la décision 2018-12, la Commission de contrôle des fichiers :

¹⁰⁴³ *Ibid.*, § 12.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, § 13, c).

¹⁰⁴⁵ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.I.E./RCIA/GA/2016, Article 39, § 1.

¹⁰⁴⁶ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.I.E./RCIA/GA/2016, Article 39, § 2.

« Decides that the data challenged are not compliant with INTERPOL's rules applicable to the processing of personal data, and that they shall be deleted from INTERPOL's files if the NCB of [...] does not provide the appropriate reasons and justifications to its refusal to disclose any information to the Applicant, within one month of its information of the present decision »¹⁰⁴⁷.

On voit ici la dimension de réformation de la décision, avec la possibilité pour les autorités à l'origine de la notice rouge émise à l'encontre du requérant de rectifier l'illégalité interne des informations justifiant son émission. Comme l'argumente l'organe de contrôle :

« The Commission concluded that the restrictions requested by the NCB of [...] were not properly justified, as the NCB did not demonstrate their relevance and proportionality in the context of this case. It established, further to Article 35(4), that such improper justification would not lead to the disclosure of the data on the basis of which the red notice was issued without the consent of the NCB of [...]. However, the Commission held that these restrictions were hindering the adversarial nature of the proceedings by preventing the Applicant from being able to present counter-arguments, and that the imbalance between the parties would lead, on the balance, to the Applicant's fundamental rights breach »¹⁰⁴⁸.

À noter que la rectification à laquelle procède la Commission de contrôle des fichiers dans le cadre de son examen des requêtes qui lui sont soumises ne conduit pas nécessairement à l'effacement de la notice rouge émise à l'encontre du requérant. Dans l'affaire 2019-03 par exemple, la Commission décide que :

« the data challenged are compliant with INTERPOL's rules applicable to the processing of personal data, subject to the following update of the Applicant's file : any reference to the charge of "contraband", for which the criminal prosecution has been terminated by [...] judicial authorities, shall be removed »¹⁰⁴⁹.

Elle relève dans la motivation de sa décision que :

« the Commission found that the decision adopted by [...] judicial authorities to refuse the extradition of [...], alleged accomplice of the Applicant in the same criminal case, does not preclude the possibility that the Red Notice under study can still serve its purpose and lead to the arrest and subsequent extradition of the Applicant to [...] »¹⁰⁵⁰.

La procédure de contrôle l'amène donc à purger les données relatives au requérants contenues dans le système d'information d'INTERPOL qui sont contraires aux règles du droit interne de l'organisation, mais sans remettre en cause la validité de la notice rouge pour les éléments qui sont par ailleurs conformes à ces règles. Dans ces deux affaires, on voit que la Commission de contrôle des fichiers vérifie que les informations qui fondent l'action de l'organisation à l'encontre du requérant sont conformes à son droit interne et procède le cas échéant à leur modification.

¹⁰⁴⁷ Commission de contrôle des fichiers, *Access to files, Political character*, décision n° 2018-12, p. 7 (coupé dans le texte).

¹⁰⁴⁸ *Ibid.*, p. 6, § 51 (coupé dans le texte).

¹⁰⁴⁹ Commission de contrôle des fichiers, *Private matter, Lack of action for extradition*, décision n° 2019-03, p. 6 (coupé dans le texte).

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, pp. 5-6, § 41 (coupé dans le texte).

2. *Le dépassement de la seule logique de rétablissement de la légalité dans la pratique du Panel consultatif des droits de l'Homme de la MINUK*

687. Pour le Panel d'inspection de la Banque mondiale, le Médiateur du Comité des sanctions et la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, l'orientation évidente qui se dégage de leur statut est celle d'une pratique de la réparation centrée sur le rétablissement de la légalité interne de l'action de l'organisation. Par comparaison, le Panel de la MINUK, du fait d'avoir été modelé sur la figure de la Cour européenne des droits de l'Homme, apparaît comme impliquant à la suite de ses déterminations une réparation qui ne saurait être limitée à la seule question de la légalité du comportement de la MINUK. Ce contraste ressort clairement de l'observation combinée du statut et de la pratique de ces différents organes de contrôle.

688. En contraste de ces différents organes de contrôle, la conception de la réparation qui ressort de la pratique du Panel de la MINUK apparaît nettement moins centrée sur le rétablissement de la légalité du comportement de l'organisation. Les recommandations émises par l'organe de contrôle ne visent ainsi pas à réformer l'action de la MINUK, dans la mesure où celle-ci se trouve déparée de sa compétence au moment où le Panel statue, mais tout au plus à ce qu'elle s'assure que les autorités qui lui succèdent entreprendront les actions nécessaires à mettre la situation des requérants en conformité avec les droits dont ils se réclament devant le Panel. Pour l'essentiel, la conception de la réparation qui se dégage de la pratique du Panel de la MINUK apparaît surtout centrée sur la réparation du dommage matériel ou moral infligé aux requérants par l'organisation.

689. Deux raisons nous semblent pouvoir être trouvées à cette divergence du Panel de la MINUK par rapport aux organes évoqués précédemment. La première est que le Panel de la MINUK est modelé sur l'image de la Cour européenne des droits de l'Homme, là où les autres organes de contrôle se rapprochent plutôt du modèle de l'ombudsman ou de l'organe de contrôle spécialisé. Il y a donc chez le Panel une idée de son rôle qui appréhende la réparation de manière complète, comme le ferait une juridiction, là où les organes de contrôle mis en place par les autres organisations internationales sont amenés à s'en faire une conception plus étroite, limitée à la question de la légalité de l'action en cause, sans prendre en considération la réparation du dommage en tant que tel. Derrière cette différence, on trouve le fait que la conception que les organes de contrôle peuvent être amenés à se faire de leur rôle est plus ou moins précisée par leur statut et qu'ils ont une conception de leur rôle plus ou moins laissée à leur libre appréciation. Comparativement aux autres, le Panel de la MINUK apparaît nettement moins encadré dans la conception qu'il peut se faire de la réparation. Le Règlement qui l'institue se borne à indiquer que : « *The Advisory Panel shall issue findings as to whether there has been a breach of human rights and, where necessary, make recommendations. Such findings and any recommendations of the Advisory Panel shall be submitted to the Special Representative of the Secretary-General* »¹⁰⁵¹. À la lecture de cette disposition, il est possible d'interpréter le rôle du Panel relativement à la question de la réparation avec une grande liberté, la seule réelle limite posée à l'interprétation étant celle de l'absence de caractère obligatoire des

¹⁰⁵¹ MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12, Section 17, § 1.

recommandations émises par le Panel¹⁰⁵². Le contraste est fort avec le statut des autres organes de contrôle examinés précédemment, qui spécifient de manière précise la nature des conséquences qu'il y a lieu de tirer des déterminations de l'organe, qualifiant à travers cela la nature du contrôle en lui-même. Comme l'explique l'organe de contrôle de la MINUK dans son rapport final :

*« The Panel found it problematic to determine what recommendations it should make in a situation where UNMIK was no longer able to have a direct impact on decisions and policies being made in Kosovo. As noted previously, UNMIK can no longer amend legislation as necessary (or in any case, even if it amended the relevant legislation, it could no longer ensure enforcement), nor can it direct the Kosovo authorities or EULEX to remedy other deficiencies identified by the Panel. The Panel had to be cognisant of such limitations when making recommendations that would have a beneficial impact on the human rights situation of the affected complainants »*¹⁰⁵³.

En conséquence, le Panel a été amené à interpréter son pouvoir de formuler des recommandations de manière extensive, en se concentrant sur les formes de réparation qui étaient théoriquement à la portée de l'organisation et en excluant celles qu'elles ne seraient pas en mesure de mettre en œuvre.

690. Cette limite pratique aux formes de réparation qui peuvent être recommandées par le Panel et le flou qui entoure son pouvoir de recommandation renvoient à la seconde raison que nous trouvons à la différence de la conception de la réparation que l'on observe dans la pratique du Panel de la MINUK. Elle tient à la relation entre l'organe de contrôle et l'organe exécutif de l'organisation auquel elle adresse ses recommandations. Si elle est semblable structurellement à celle que connaissent les autres organes de contrôle, elle nous semble toutefois procéder d'une dynamique très différente. Dans le cas de la Banque mondiale, du Comité des sanctions – et d'INTERPOL, même si cela prend une différence dans la mesure où la Commission de contrôle des fichiers est investie d'un *imperium* –, l'organe exécutif s'appuie sur le travail de l'organe de contrôle pour vérifier si l'action de l'organisation est conforme à sa fonction et à son droit interne : cette attente donne une signification à la conception de la réparation qui se dégage de la pratique des organes de contrôle, en la faisant correspondre à une volonté spécifique de rechercher la réformation de l'action de l'organisation internationale lorsqu'elle n'est pas conforme. Dans le cas du Panel de la MINUK au contraire, il n'apparaît pas que le Chef de la Mission ait jamais entendu s'appuyer sur le travail du Panel : celui-ci a été créé comme une exigence extérieure à l'organisation relativement à ses relations avec les personnes privées sous sa juridiction et n'a jamais correspondu à un besoin formulé de l'intérieur de l'organisation visant à améliorer son action. Il en résulte une absence de dynamique dans la relation entre l'organe de contrôle et l'organe exécutif s'agissant des recommandations adressées à ce dernier en matière de réparation. Ne répondant à aucun besoin formulé par l'organisation, la conception de la réparation qui se forme dans la pratique du Panel se déploie dans un vide conceptuel, ce qui lui donne une grande latitude pour sortir du strict champ de la réformation de l'action de l'organisation, mais sans aucun ancrage réel pour obtenir l'adhésion à une autre forme de réparation. En conséquence, alors que la réformation de l'action de l'organisation constitue la

¹⁰⁵² *Ibid.*, Section 17, § 3.

¹⁰⁵³ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 84, § 232.

finalité avouée de la réparation dans la pratique des autres organes de contrôle, elle se présente pour le Panel de la MINUK comme inatteignable directement, le forçant à se rabattre sur d'autres formes de réparations n'ayant plus comme finalité le rétablissement de la légalité du comportement de l'organisation mais la réparation du préjudice infligé par le comportement non conforme au droit interne de celle-ci.

691. Les efforts du Panel en vue de la réformation de l'action à l'origine du préjudice invoqué par les requérants montrent que celui-ci en est réduit à s'adresser, à travers la MINUK, directement aux entités qui ont repris l'exercice de ses compétences : la mission EULEX Kosovo et les autorités kosovares. Dans l'affaire *Pavić*, relative aux violations de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme pour absence d'investigations sérieuses menées dans les affaires de disparitions et d'assassinats durant la guerre civile, le Panel recommande ainsi que la MINUK :

*« urges EULEX and other competent authorities in Kosovo to take all possible steps in order to ensure that the criminal investigation into the abduction and killing of the complainant's husband is continued in compliance with article 2 of the ECHR and that the perpetrators are brought to justice »*¹⁰⁵⁴.

Dans sa décision, le Chef de la MINUK répond sur ce point au Panel que,

*« UNMIK will, as recommended by the Panel, continue to urge EULEX and other competent authorities to take all possible steps in order to ensure that a criminal investigation into the disappearance and killing of the Complainant's husband is pursued and that the perpetrators are brought to justice »*¹⁰⁵⁵.

Dans son Rapport final, le Panel relève que :

*« Initially, the Panel was hopeful that, after being so prompted by the SRSG, EULEX would re-open these MMP investigations. This appeared to be exactly what was happening: in 2013, EULEX created a Task Force, led by an international prosecutor, who was charged with examining these unfinished MMP investigations in order to make recommendations to EULEX prosecutors and police about how to proceed. However, after hearing no results from this Task Force for more than two years, in 2015 the Executive Officer liaised with representatives from EULEX, who explained that as part of its own shrinking jurisdiction, EULEX would not be re-opening any of the MMP cases, but would instead be passing them on to the local authorities. As of the publication of this Final Report, the Panel remained unaware of any further investigative activities that were undertaken by either EULEX or the local authorities concerning these MMP cases »*¹⁰⁵⁶.

Comme le note le Panel à cet égard :

*« Passing on jurisdiction of these matters to the local authorities is problematic for any number of reasons, including that most of these cases involved Kosovo Serb victims, who were justifiably concerned about their safety when they had intentionally brought these complaints first to UNMIK and later to an international Panel. Many of the complainants had requested anonymity »*¹⁰⁵⁷.

L'obstacle sur lequel a buté le Panel ici est l'absence de compétence de la MINUK et l'impossibilité pour celle-ci de faire pression sur les autorités qui lui ont succédé – ou l'absence de volonté de sa part de faire pression sur elles. On peut en réalité douter de ce que la MINUK

¹⁰⁵⁴ HRAP, *Pavic*, opinion, 26 avril 2013, aff. n° 98/09, p. 22.

¹⁰⁵⁵ HRAP, *Pavic*, décision du SRSG, 24 juillet 2013, aff. n° 98/09, p. 1.

¹⁰⁵⁶ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 86, § 243.

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*, p. 86, § 244.

ait jamais entendu mettre en place un organe de contrôle ayant pour finalité de réformer son action.

692. La pratique du Panel de l'EULEX Kosovo laisse entrevoir que l'absence de portée des recommandations du Panel de la MINUK visant à la réformation de la situation des requérants n'est pas fortuite. On note tout d'abord que la Mission de l'Union européenne a entendu encadrer plus précisément la compétence de son organe de contrôle en matière de réparation, en recentrant la conception de la réparation sur la réformation de l'action de l'organisation. Le statut du Panel de l'EULEX Kosovo indique en effet que, « *[t]he recommendations may not result in monetary compensation* »¹⁰⁵⁸. Cette précision implique que la visée des recommandations émises par le Panel doit être de remédier à la situation des requérants, soit dans l'objectif d'une réformation de l'action non conforme mise en cause dans la requête, ce qui appelle le Panel à centrer sa conception de la réparation sur la réformation de l'action de l'EULEX Kosovo et non sur l'indemnisation du préjudice subi par le requérant. Dans l'affaire *Kazagic Djeljalj*, où était en cause la violation par la Mission du droit du requérant de jouir de son droit de propriété du fait de l'incertitude légale dans laquelle il se trouvait, le Panel recommande comme actions visant à remédier à la situation une série de mesures s'apparentant à une réformation de l'action de l'organisation. Tout d'abord :

*« undertaking an examination as to whether the conditions for the complainant's civil case being taken over by EULEX judges, specified in Article 5 paragraph 1 (c) (ii) or (iii) of the Law on Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX judges and prosecutors in Kosovo have been fulfilled »*¹⁰⁵⁹.

Ensuite :

*« establishing reasons for which there seems to have been no progress in the investigation opened before the EULEX prosecutor as a result of the complainant's request of 25 June 2009 »*¹⁰⁶⁰.

Également :

*« examining whether in the circumstances of the complainant's case the conditions necessary for the EULEX prosecutor's subsidiary competence to arise have been met »*¹⁰⁶¹.

Et enfin :

*« undertaking examination of what steps could be taken with the assistance or involvement of EULEX in order to ensure the definitive implementation of the judicial decision of 11 December 2007 »*¹⁰⁶².

On le voit, l'ensemble de ces mesures visent à corriger l'action – c'est-à-dire à la réformer – de l'organisation en lien avec les raisons qui peuvent expliquer la situation dans laquelle se trouve le requérant qui est à l'origine de la violation de ses droits.

¹⁰⁵⁸ EULEX Kosovo, *Briefing Note on the Human Rights Review Panel*, mis en place le 29 octobre 2009 (disponible sur le site internet du Panel), p. 2.

¹⁰⁵⁹ HRRP, *Kazagic Djeljalj*, décision d'admissibilité et au fond, 8 avril 2011, aff. n° 2010-01, p. 14.

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁶² *Ibid.*, p. 14.

B/ Une procédure de contrôle susceptible de conduire à la cessation de l'action de l'organisation internationale

693. La réformation de l'action de l'organisation internationale comme résultante des déterminations rendues par l'organe de contrôle peut aboutir à la cessation de l'action mise en cause. À cet égard, on peut distinguer deux hypothèses : la cessation de l'action de l'organisation peut intervenir comme la conséquence logique de la procédure de réformation de l'action en cause devant son organe de contrôle (1), ou bien elle peut survenir comme la résultante de la remise en cause de l'adéquation entre la fonction de l'organisation et l'action contestée devant l'organe de contrôle (2). L'intérêt de cette distinction dans la pratique des organes de contrôle tient à ce que la première hypothèse se présente comme une situation normale, là où la seconde apparaît comme un événement exceptionnel manifestant l'impossibilité de corriger la non-conformité de l'action mise en cause.

1. La cessation de l'action de l'organisation comme conséquence logique de la procédure de réformation de l'action mise en cause

694. La première hypothèse s'observe dans la pratique des organes de contrôle du Comité des sanctions et d'INTERPOL, lorsque la procédure de contrôle conduit à constater l'absence de fondement de la décision mise en cause. Par définition, c'est systématiquement le cas lorsque le Comité des sanctions reconnaît le bien-fondé de la recommandation du Médiateur d'accéder à la demande de retrait du nom de la Liste. De la même manière, lorsque la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL constate l'absence de fondement des informations contenues dans le système d'information de l'organisation et prononce leur suppression, elle met fin, le cas échéant, aux actions de l'organisation en lien avec ces informations – en particulier les notices rouges. Dans ces deux situations, ce qui conduit à la cessation de l'action de l'organisation est le fait que l'action en cause ne sert pas la fonction de l'organisation : dans le cas d'INTERPOL, parce que les informations effacées du système d'information de l'organisation prive la poursuite de ses fins de motif valable, dans le cas du Comité des sanctions, parce qu'elle ne correspond pas à la visée poursuivie par le régime de sanction ou bien parce que, son but étant atteint, la sanction n'est plus nécessaire. Contrairement aux hypothèses de réformation de l'action de l'organisation, la cessation de l'action au titre de la réparation intervient lorsque ce n'est plus seulement la conformité des moyens de l'action au droit interne de l'organisation qui est en cause, mais l'alignement du comportement de l'organisation avec sa fonction. Dit autrement, la cessation intervient lorsqu'est en cause le but de l'action, tandis que la réformation intervient lorsque sont seulement en cause les moyens par lesquels le but est poursuivi.

2. *La cessation de l'action de l'organisation comme résultante de la mise en cause de l'adéquation entre la fonction de l'organisation et son action*

695. On le voit apparaître clairement dans l'observation des exemples de la seconde hypothèse précédemment mentionnée, où la cessation intervient comme un événement exceptionnel. Le premier exemple que l'on donnera est celui de l'affaire *China : Western Poverty Reduction Project* devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale. À la suite du Rapport d'inspection produit par le Panel, la Direction de la Banque avait soumis à l'approbation du Conseil des Administrateurs sa réponse et ses recommandations en vue de la poursuite du projet, visant à réformer de manière satisfaisante le comportement de la Banque dans la gestion de ce projet. La décision finale adoptée par les Administrateurs fut toutefois de mettre fin à l'implication de la Banque dans le projet : pour le bloc des États prêteurs, les propositions de la Direction ne pouvait raisonnablement espérer guérir les violations fondamentales des politiques de la Banque commises durant la phase de préparation et de mise en place du projet¹⁰⁶³. C'est le même constat, formulé de manière encore plus radicale, qui a été à l'origine de l'interruption du financement du projet *Uganda : Transport Sector Development Project*. Comme le relève Elana Berger, la réaction de la Direction de la Banque au dépôt de la requête devant le Panel d'inspection a constitué un profond départ par rapport à son attitude habituelle :

« The Bank began by suspending disbursements to the project, and two months later, canceled it. The Bank only rarely cancels an active project, and even more rarely due to negative impacts on communities. Remarkably, in cancelling the project World Bank President Dr. Jim Yong Kim issued a press release stating that “[t]he multiple failures we’ve seen in this project – on the part of the World Bank, the government of Uganda, and a government contractor – are unacceptable. It is our obligation to properly supervise all investment projects to ensure that the poor and vulnerable are protected in our work. In this case, we did not. ” »¹⁰⁶⁴.

La déclaration du Président de la Banque indique clairement que la motivation de la Direction était liée à l'impossibilité de défendre la correspondance entre le financement du projet et la fonction assignée à l'organisation. Les violences faites aux femmes occasionnées par la mise en œuvre du projet n'étaient en elles-mêmes pas liées à la réalisation matérielle du projet, au sens où il n'aurait pas suffi de réformer sa gestion pour régler les problèmes soulevés dans la requête, rendant ainsi nécessaire de cesser l'implication de la Banque dans le projet et non de simplement en réformer la gestion.

696. On peut voir ces exemples de cessation de l'action de la Banque comme des situations où, le rétablissement de la légalité interne du comportement de l'organisation n'étant pas possible, la seule solution restante est d'y mettre un terme. Comme l'a justifié l'Administrateur de la Banque mondiale représentant les États-Unis dans le cadre du vote clôturant le financement du projet *China : Western Poverty Reduction Project* : *« It is time for this organization to see the issue for what it is – delivering on its own commitments to credible*

¹⁰⁶³ D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western Poverty Reduction Project », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability : Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 233.

¹⁰⁶⁴ E. BERGER, « How a Community-Led Response to Sexual Exploitation in Uganda Led to Systemic World Bank Reform », *Accountability Note*, Accountability Research Center, juin 2018, n° 3, p. 8.

internal controls and faithful execution of agreed policies and procedures »¹⁰⁶⁵. Dans cette hypothèse, la cessation de l'action peut être appréhendée comme intervenant au titre de l'obligation de non répétition du comportement non conforme au droit international, qui constitue l'une des modalités classiques de la réparation en droit international. L'analyse du *New York Times* à propos de l'affaire *China : Western Poverty Reduction Project* est éclairante à cet égard :

« *The bank's president, James Wolfensohn, believes that these failures can be addressed by conducting more thorough studies on the project's impacts. But studies are not the answer. They may satisfy the bank's regulations, but they will do nothing to solve the social problems created by incursions into traditionally Tibetan lands. The bank directors would be wiser simply to reject this poorly designed project, and to invite China and the bank's management to present an alternative plan that would not require a large resettlement program in a culturally sensitive area* »¹⁰⁶⁶.

Ce n'est plus simplement la conformité aux règles de droit interne qui est en cause lorsqu'est décidée la cessation de l'action de l'organisation, mais la compatibilité du comportement en cause avec les objectifs mêmes assignés à l'organisation.

II – Une conception de la réparation concomittante à l'action dommageable

697. La dimension objective du contrôle se traduit en une responsabilité elle aussi objective, faisant que ce que l'on cherche à réparer est avant tout l'action dommageable plus que le dommage lui-même, lequel correspond au droit subjectif de la personne privée tierce requérante. Cela ne va toutefois pas sans difficultés sur le plan de la mise en œuvre de la réparation, tenant à la nature spécifique de ce sujet de droit que sont les organisations, dans la mesure où leur compétence est limitée, à la fois matériellement et dans le temps. Il y a là une différence fondamentale avec les États, qui a des conséquences importantes sur le plan de la réparation que les organisations sont en mesure d'apporter à la suite des déterminations de leurs organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces. C'est-à-dire que le contrôle que ces derniers exercent, avec toutes ses limitations *ratione personae, materiae et temporis*, n'est pas nécessairement cohérent avec les nécessités de la mise en œuvre de la réparation qui procède de l'imputation d'un dommage et de la reconnaissance subséquente de ce que la responsabilité d'une organisation internationale est engagée.

698. Relevons d'emblée que ces limitations ne concernent pas toutes les organisations. Elles dépendent de la manière dont leur activité se déploie en relation avec le dommage dont les individus requérants font grief à l'organisation et de la manière dont le contrôle lui-même s'exerce. Pour des organes de contrôle tels que la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL ou le Comité des sanctions du Conseil de sécurité, la réparation accordée aux personnes privées tierces se traduit par la cessation de l'action établie comme non conforme à la fonction poursuivie par l'organisation, sous la forme du retrait du nom de l'individu requérant de la liste ou de la notice sur laquelle il était inscrit. Les dimensions objective et subjective de

¹⁰⁶⁵ Cité dans S. SANGHERA, S. FIDLER, « World Bank Chief under Fire after Chinese Project », *Financial Times*, 14 juillet 2000.

¹⁰⁶⁶ « A Misguided World Bank Project », *New York Times*, publié le 5 juillet 2000.

la réparation se confondent ainsi largement. C'est aussi par essence que la réparation se trouve concomitante à l'action mise en cause, puisqu'une fois celle-ci terminée, l'intérêt à agir devant l'organe de contrôle s'éteint. Ce qu'il se passe les concernant est que le dommage ne se poursuit que pour autant que l'action de l'organisation internationale est continue : une fois celle-ci terminée, le dommage passe avec elle et l'individu qui a été visé ne le subit plus. Il demeure bien entendu le fait qu'il a subi un dommage – et l'on peut concevoir qu'il puisse avoir un intérêt à demander réparation à ce titre –, mais l'organe de contrôle n'est pas compétent pour connaître d'une action de l'organisation qui ne serait plus en cours ou des conséquences de l'annulation de l'action qu'il a ordonnée ou recommandée. Cette situation se distingue de celle des violations soulevées devant le Panel de la MINUK, de l'EULEX Kosovo ou du Panel d'inspection de la Banque mondiale, en ce que les dommages qui sont liés à ces violations perdurent après que l'action de l'organisation internationale qui en est à l'origine s'est achevée. S'agissant de ces organisations, le dommage perdure car l'action de l'organisation vient modifier – ou échouer à modifier – définitivement l'existence même des individus qui sont touchés par ses conséquences. Il ne cesse donc pas lorsque l'action est terminée. Par exemple, lorsque la MINUK échoue à engager les moyens nécessaires à la résolution d'une affaire de disparition lors de la guerre au Kosovo, la famille du disparu qui a subi le dommage ne cesse pas de subir le dommage parce que la MINUK n'est plus compétente¹⁰⁶⁷. De même pour des individus déplacés à cause d'un projet de construction financé par la Banque mondiale et qui se retrouvent sur des terres où leurs conditions de vie sont dégradées par rapport à celles qu'ils occupaient précédemment. À ces égards, le statut des organes de contrôle vient limiter la possibilité qu'ils ouvrent d'obtenir réparation au fait que l'organisation internationale puisse encore agir pour rectifier le dommage.

699. Les limites à la réparation dans la pratique des organes de contrôle apparaissent fondamentalement liées aux limites de la compétence des organisations internationales dans le cadre de laquelle s'inscrit l'action dommageable mise en cause par les requérants (A). Cela explique que la réparation que les organes de contrôle peuvent offrir aux requérants s'inscrit principalement dans une logique de prévention du caractère définitif du dommage, plutôt que de réparation au sens strict – c'est-à-dire celle d'un dommage qui se serait produit et dont on ne pourrait plus éviter la réalisation (B).

A/ Une réparation limitée par la compétence de l'organisation internationale

700. Pour les organisations dont la fonction consiste à exercer une compétence normative sur les individus – ici, le Comité des sanctions et INTERPOL – la rectification de l'action dommageable est naturellement limitée à la temporalité de cette compétence (1). C'est pour les organisations dont la fonction s'étend à l'exercice de compétences ayant une dimension matérielle pour la situation des individus, et non simplement normative, que la question des limitations à la réparation se complexifie. En effet, la réparation pose alors des difficultés

¹⁰⁶⁷ Étant entendu ici que le dommage dont il est question est celui de ne pas avoir mis en œuvre les moyens, pas celui qui découle de la disparition elle-même laquelle n'est pas de la responsabilité de la MINUK.

d'application inter-temporelle entre le droit de la réparation et l'exercice de la compétence fondant la capacité de réparer (2).

1. Une limite naturelle pour les organisations exerçant une compétence purement normative sur la situation des individus

701. Que la réparation du dommage dans le cadre des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces soit limitée par le champ de compétence de l'organisation internationale n'est pas en soi une fatalité. Bien plutôt, cela tient à la conception que les organisations internationales semblent vouloir rendre de la réparation dans le cadre de leurs organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, manifeste à travers les limites qu'elles placent à ce que font et ce que peuvent ces organes. Les conséquences de la responsabilité reconnue par les organes de contrôle visent en effet essentiellement à un changement de comportement de l'organisation internationale, afin que le dommage découlant de la situation contestée ne se produise pas ou cesse. Si l'on prend le statut des organes de contrôle mis en place par le Comité des sanctions, INTERPOL ou la Banque mondiale, on constate que la logique de leur contrôle ne conduit pas à autre chose que la reconnaissance d'une situation de mal accomplissement de la fonction de l'organisation engageant celle-ci à devoir changer son comportement pour se mettre en conformité avec son droit interne. Pour le Comité des sanctions et INTERPOL, il s'agit ainsi du retrait du nom du requérant de la Liste des personnes visées par une sanction ou une notice rouge. Le statut du Médiateur dispose que celui-ci adresse au Comité « les principaux arguments relatifs à la demande de radiation »¹⁰⁶⁸. Quant à la Commission de contrôle des fichiers, son statut énonce que « [l]a Chambre des requêtes peut décider de toute mesure rectificative visant à garantir que le traitement des données dans le Système d'information d'INTERPOL est conforme à la réglementation de l'Organisation »¹⁰⁶⁹. Le statut ajoute que, « [s]i elle constate que des données n'ont pas été traitées conformément à cette réglementation, la Chambre des requêtes peut, en plus d'une décision relative aux mesures rectificatives concernant ces données, décider d'autres mesures appropriées à prendre par l'Organisation en faveur du demandeur »¹⁰⁷⁰. Les mesures envisagées sont donc consubstantielles à la compétence de l'organisation internationale, ne constituant pas autre chose qu'un nouvel exercice de sa compétence dans le sens inverse de celui qui a donné lieu au différend. Si cette compétence est passée, il n'y a par définition plus de litige. Dans ces hypothèses, la limitation de la réparation – entendue au sens de tirer les conséquences logiques de la détermination de l'organe de contrôle – par la compétence va d'elle-même, dans la mesure où sans compétence il ne saurait y avoir de dommage. Ce n'est toutefois pas le cas pour les autres organisations étudiées, à propos desquelles la limitation de la réparation sur la base du lien avec la compétence de l'organisation à l'origine du dommage est contestée – et contestable.

¹⁰⁶⁸ Conseil de sécurité, *Résolution 1904*, adoptée le 17 décembre 2009, S/RES/1904 (2009), Annexe II, § 7, c).

¹⁰⁶⁹ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.I.E./RCIA/GA/2016, Article 39, § 1.

¹⁰⁷⁰ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.I.E./RCIA/GA/2016, Article 39, § 2.

2. Une limite tenant aux difficultés d'application inter-temporelle de la réparation à la responsabilité de l'organisation internationale

702. En effet, dans ces autres hypothèses l'existence du dommage est déconnectée de la continuité de l'action : une fois survenu, le dommage constitue une conséquence de l'action que la seule interruption ou rectification pour l'avenir de l'action n'est pas nécessairement en mesure de réparer. On comprend bien, par exemple, quelle différence il peut y avoir entre réparer l'inscription erronée d'un nom sur la Liste des individus finançant le terrorisme et réparer l'absence de prise en compte des intérêts d'une population autochtone dans le cadre d'un projet de développement dont la conséquence va être la destruction de leur habitat originel. Dans le premier cas, on peut arguer que la cessation de l'action constitue l'essentiel de la réparation, dans la mesure où elle suffit à elle seule à remettre la personne privée tierce dans l'état dans lequel elle se trouvait avant l'action – excepté les éventuels intérêts qu'il y aurait lieu de lui octroyer. Tandis que dans le second cas, la rectification des conséquences de l'action implique de revenir sur le passé de l'action, en ce qu'il ne suffit pas nécessairement de corriger pour l'avenir l'action entreprise, mais de transformer les conséquences déjà produites par l'action qui a été mise en œuvre. Pour résumer, on peut ainsi dire que la réparation de l'action du Comité des sanctions ou d'INTERPOL vis-à-vis des personnes privées tierces concernées peut se résoudre majoritairement dans le présent et l'avenir, tandis que la réparation des actions de la MINUK ou de la Banque mondiale implique bien souvent un nécessaire retour sur l'action passée. À compétence égale des organes de contrôle s'agissant des mesures de réparation attachées à leurs déterminations, les limites qui les affectent ne prennent donc pas la même dimension selon ce que l'application de ces mesures de réparation implique temporellement. Selon les organisations internationales – leurs diverses fonctions, compétences, pouvoirs –, il apparaît que les enjeux concrets de la réparation à l'issue des déterminations faites par leurs organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces ne soient donc pas similaires. En somme, est-ce que la réparation est essentiellement appréhendée comme la remise en état de la légalité de la situation du requérant avec la suppression de l'ordonnancement juridique des actes qui le visent, ou bien est-ce que le retour à la légalité internationale du comportement de l'organisation internationale indique de revenir matériellement sur les conséquences que ce comportement a occasionné pour le requérant.

703. Dans les cas de la MINUK et de la Banque mondiale, c'est la seconde hypothèse qui domine, que l'on ne saurait appréhender de la même manière que pour le Comité des sanctions ou INTERPOL. En effet, si l'on prend l'exemple d'un projet de développement qui n'aurait pas pris en considération l'impact sur certaines catégories de populations autochtones, en contrariété avec le droit interne de la Banque mondiale, la mise en conformité du projet implique de réaliser une nouvelle évaluation de l'impact du projet et, en fonction, de prendre les mesures rectificatives appropriées. S'agissant d'un défaut d'investigation dans une affaire de disparition pendant la guerre au Kosovo, la mise en conformité implique de mener une investigation. Dans ces deux cas, il est donc nécessaire que la compétence initiale confiée à l'organisation internationale dans le cadre de la mise en œuvre de l'action contestée soit

toujours en sa possession. Les contraintes placées sur les organes de contrôle de ces deux organisations sur le plan de la réparation reflètent cette exigence.

704. Lorsque la résolution instituant le Panel d'inspection de la Banque mondiale vient fixer comme limite à la possibilité de saisir l'organe de contrôle le fait que le prêt finançant le projet en cause n'a pas été déboursé par la Banque à plus de 95%, elle vient indiquer par là que la Banque n'entend pas à travers son Panel réparer des dommages occasionnés par des projets dans lesquels son implication – c'est-à-dire son financement – est passée¹⁰⁷¹. De même pour la MINUK, qui a fixé une date butoir pour le dépôt des requêtes devant son Panel consultatif, prétextant la conclusion de son exercice des fonctions d'administration internationale du territoire du Kosovo¹⁰⁷². Il y a là une contradiction entre la limite de l'organe de contrôle comme vecteur pour les personnes privées négativement affectées par l'action de l'organisation internationale d'obtenir réparation et les sujets de droit impliqués dans la survenance du dommage. Ce que l'on peut identifier ici est une difficulté dans la mise en œuvre de la réparation qui suit l'engagement éventuel de la responsabilité d'une organisation internationale, tenant au caractère transitoire de leur exercice des compétences donnant lieu à la survenance d'une responsabilité vis-à-vis des individus tiers. Contrairement aux États, dont l'existence perdure dans le temps – ou qui se succèdent l'un à l'autre – et qui conservent ainsi pour le futur la maîtrise des compétences et la juridiction pour rectifier les conditions d'existence des personnes privées tierces affectées négativement par l'action incriminée, les organisations internationales ne conservent leurs compétences et leur juridiction que pour autant que l'accomplissement de leur fonction dans le présent l'exige. Une fois que leur besoin ou leur droit d'agir est passé, elles perdent également la capacité de revenir sur leurs actions pour en rectifier les compétences.

705. Cette situation est particulièrement mise en évidence s'agissant de la MINUK. Elles expliquent les limites constatées par le Panel lui-même de sa capacité à obtenir une réparation cohérente avec le contenu de ses déterminations :

*« By far, the biggest limitation of the entire HRAP experience was the fact that UNMIK did not follow any of the Panel's recommendations. Despite the lengthy process of the Panel collecting information from the complainants and UNMIK, issuing admissibility decisions, opinions and recommendations, essentially nothing tangible came from this activity, as UNMIK failed to ever take any meaningful action in relation to the Panel's recommendations »*¹⁰⁷³.

S'agissant des recommandations visant à la réformation de l'action de la MINUK afin de la mettre en conformité avec le droit appliqué par l'organe de contrôle dans les affaires où la violation des droits du requérant était due à un défaut d'investigation dans une disparition ou un meurtre commis pendant la guerre civile, le Panel a relevé que : *« The continued lack of investigation of the MMP cases reflects the fact that the establishment of the Panel came too late to be able to influence UNMIK's action with respect to law enforcement »*¹⁰⁷⁴. L'absence

¹⁰⁷¹ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 15, c, i.

¹⁰⁷² MINUK, *Administrative direction n° 2009/1 implementing UNMIK Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adoptée le 17 octobre 2009, UNMIK/DIR/2009/1.

¹⁰⁷³ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 17, § 64.

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*, p. 86, § 245.

de réparation n'est ainsi pas due à un manque de pouvoir du Panel, mais simplement à l'absence de compétence de la MINUK.

706. Une autre limitation de la réparation que peuvent offrir les organes de contrôle aux personnes privées tierces tient à leur limitation *ratione personae*. En effet, dans bien des cas, la responsabilité pour le dommage infligé aux personnes privées requérantes est en réalité partagée entre l'organisation internationale et un autre sujet de droit – organisation ou État. Si l'on prend l'exemple de la Banque mondiale, il est précisé de manière très explicite que le Panel d'inspection ne contrôle que le comportement de l'administration de la Banque et pas celui de l'Emprunteur¹⁰⁷⁵. Or, c'est avant tout ce dernier qui est responsable de la réalisation matérielle du projet et donc commet les actes qui sont à l'origine de la dégradation des conditions d'existence des requérants. La Banque exerce pour sa part un rôle d'autorisation – par l'octroi initial du prêt – et de supervision – à travers l'activation progressive des différentes tranches de son financement. Logiquement, ce que le Panel sera amené à pouvoir proposer comme formes de réparation ne peut donc s'étendre à indiquer directement à l'Emprunteur des actions à entreprendre. Pour autant, il est inévitable que les indications que le Panel peut être amené à émettre ont des implications pour l'Emprunteur, ne serait-ce que parce qu'elles conduisent à indiquer des attentes que l'administration de la Banque se doit d'avoir vis-à-vis de la manière dont le projet est réalisé. Tel qu'est rédigé le statut du Panel, il se révèle toutefois, en pratique, difficile d'admettre pour la Banque que la réparation qu'implique une détermination de non-conformité du comportement de son administration avec les procédures et standards opérationnels implique des actions spécifiques de l'Emprunteur, avant même la part de la Banque, si l'objectif de la réparation est de rétablir le bon accomplissement de la fonction de l'organisation. Cette situation a été exemplifiée avec l'affaire *China : Western Poverty Reduction Project*. À l'origine des problèmes affectant ce projet se trouve le fait que, comme l'a admis l'administration de la Banque lors de l'investigation, « *in China, things are done differently* », avec en écho l'appréciation de sa part de ce que « *[t]he level and quality of preparation and analysis for this Project were very much in line with Bank practice in applying social and environmental policies to projects in China in the context of its political and social systems* »¹⁰⁷⁶. Bien que l'administration se défende de ce que ces paroles doivent être interprétées comme signifiant une application particulière des règles de la Banque à la Chine, elles trahissent le fait que la puissance du gouvernement chinois et le caractère autoritaire de son régime ont influencé le comportement de l'administration en charge de la supervision du projet¹⁰⁷⁷. Comme l'analysent Dana Clark et Kay Treakle :

« *The campaign against the project and the panel investigation encountered, and exposed to public scrutiny, the cozy relationship between bank staff and China, its largest client. It became clear that bank staff tended to excuse the Chinese government from strict policy*

¹⁰⁷⁵ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 21.

¹⁰⁷⁶ Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China: Western Reduction Poverty Project*, rapport d'enquête, 28 avril 2000, aff. n° 16, req. n° 99/03, § 14.

¹⁰⁷⁷ Sur la réponse de l'administration de la Banque sur ce point du rapport d'enquête, voir Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China : Western Reduction Poverty Project*, rapport et recommandations de la Direction, 13 juin 2000, aff. n° 16, req. n° 99/03, § 25.

compliance, and to treat this powerful client deferentially, applying a double standard to bank-financed projects in China »¹⁰⁷⁸.

À cette lumière, si l'administration de la Banque pouvait proposer un plan d'action visant à remédier aux défaillances révélées par le Panel, on comprend que la réalité de la mise en œuvre d'un tel plan impliquait que les autorités chinoises acceptent de se soumettre à un contrôle beaucoup plus ferme et d'appliquer des standards qu'elles avaient jusqu'alors refusés. En d'autres termes, la réparation ne relève pas de la seule compétence de la Banque, mais dépend des actions d'un sujet tiers : l'Emprunteur qui met en œuvre le projet matériellement.

707. Il faut relever que, bien souvent, les organisations internationales agissent en réseau avec d'autres sujets de droit international, c'est-à-dire que ce n'est quasiment jamais une seule organisation qui est responsable de la mise en œuvre de tous les aspects d'une même initiative internationale impactant les conditions d'existence des personnes privées tierces requérantes. Dans la plupart des cas, le comportement incriminé d'une organisation internationale implique des actions entreprises en conjonction avec d'autres organisations ou avec des États. Dans le cas de la Banque mondiale, il s'agit de la relation entre la Banque et son client. Dans le cas de l'EULEX Kosovo, leur action se déploie en conjonction avec les autorités kosovares et serbes. On en a une illustration avec l'affaire *W. against EULEX*, dans laquelle il était reproché à la Mission d'avoir divulgué aux autorités serbes un témoignage dans une affaire de crime de guerre commis pendant la guerre sans le consentement du témoin concerné, l'exposant à de possibles représailles, en violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁰⁷⁹. Au titre de réparation visant à remédier à l'illégalité constatée, le Panel avait recommandé au Chef de la Mission d'inviter les procureurs serbes compétents à retourner, détruire ou anonymiser les documents transmis par les procureurs de l'EULEX contenant le témoignage du requérant¹⁰⁸⁰. On voit ici que la pleine réparation du dommage infligé au requérant par EULEX n'est pas à la portée de l'organisation : celle-ci ne peut que solliciter les autorités étatiques serbes pour qu'elles exécutent la recommandation du Panel, mais elle ne peut la mettre en œuvre elle-même. En l'espèce, dans sa décision de suivi de la mise en œuvre de ses recommandations, le Panel a relevé qu'EULEX n'a pas suivi cette recommandation en particulier, au motif que l'évaluation du risque pesant sur le requérant du fait de la divulgation de son témoignage menée par l'organisation n'avait pas identifié de menace particulière. Comme le justifie le Chef de la Mission devant le Panel :

« The Mission's decision not to request the Serbian authorities to return and/or destroy the information provided to them took the conclusions of the risk assessment as a precondition. Furthermore, the HoM explained that in order to maintain good institutional relations with the Serbian justice and law enforcement authorities, and given the political reality in which EULEX is functioning as well as its obligations and commitment to pave the way forward for the local Kosovo institutions in their contact and exchange with Serbian authorities, the need to implement the recommendations is outweighed by the expected detrimental effect of the implementation »¹⁰⁸¹.

Ici, c'est donc la combinaison de l'absence de compétence de l'organisation et la dépendance dans laquelle elle se trouve vis-à-vis des autorités serbes qui amène EULEX à décliner de mettre

¹⁰⁷⁸ D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western... » *op. cit.*, p. 229.

¹⁰⁷⁹ HRRP, *W.*, décision au fond, 10 avril 2013, aff. n° 2011-07.

¹⁰⁸⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*, § 16.

en œuvre la mesure de réparation préconisée par le Panel. Elle le justifie au reste par l'impératif de l'accomplissement de sa fonction : la perspective du présent et de l'avenir de la réalisation des fins de l'organisation est invoquée pour justifier de s'opposer au retour sur l'action passée nécessaire à la mise en œuvre de la réparation. Dit autrement, la responsabilité au présent et pour l'avenir barre la route à la responsabilité pour le passé. En conclusion de sa décision relative au suivi de ses recommandations, le Panel retient que, après avoir pris en considération les difficultés associées à l'accomplissement des devoirs et responsabilités du Chef de la Mission et les défis que cela soulève sur le plan des responsabilités de la Mission en matière de respect des droits de l'Homme : « *Having regards thereto and considering the limitations placed upon the Panel's jurisdiction, the Panel concludes that the violation of the complainant's rights has not been entirely remedied by the Mission in this case* »¹⁰⁸².

B/ Une logique de prévention du caractère définitif du dommage plutôt que de compensation du dommage déjà infligé

708. En lien avec la dimension temporelle dans laquelle s'inscrit la réparation privilégiée par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, on comprend que l'objet du mode de réparation auquel elle correspond est de prévenir le caractère définitif du dommage au lieu d'avoir à compenser un dommage fait. Il faut comprendre cette temporalité de la manière suivante : un dommage n'est jamais définitif au sens où le produit de l'action qui en est à l'origine peut toujours être rectifié ou indemnisé, et ainsi être compensé, mais s'il survient, il ne pourra en revanche jamais ne pas avoir été. Il s'agit donc tout d'abord d'infléchir le cours de l'action de l'organisation avant que ce qui risque d'advenir ne soit et ne puisse plus jamais ne pas avoir été. Cela est particulièrement important si l'on pense aux transformations dramatiques des conditions de vie des individus que les projets financés par la Banque mondiale sont susceptibles d'avoir, et que même une indemnisation ne pourrait jamais remettre en l'état. Par ailleurs, cette temporalité de la réparation dans le cadre des organes de contrôle s'inscrit dans une dimension de l'action des organisations internationales qui est elle-même temporellement limitée : celles-ci ne disposent de leurs compétences que pour un temps limité, qui correspond au temps de leur action. Une fois ce temps passé, c'est le temps de la réparation au sens de restitution qui est également passé, ne laissant plus qu'une éventuelle indemnisation possible – forme de réparation difficilement mise en œuvre par les organisations internationales. La notion de dommage définitif doit ainsi s'entendre dans un double sens du dommage qui est fait et ne peut être défait – uniquement compensé – et d'action l'ayant causé qui est devenue définitive et ne peut être répétée correctement.

709. On observe que cette logique est dominante chez les organes de contrôle de la Banque mondiale et de la MINUK sur le plan de la réparation des dommages subis par les requérants (1), mais qu'elle est absente des organes de contrôle d'INTERPOL et du Comité des sanctions, du fait de la nature même de l'objet des différends qu'ils traitent (2)

¹⁰⁸² *Ibid.*, § 19.

1. La logique dominante des organes de contrôle de la Banque mondiale et de la MINUK

710. Cette logique de réparation du dommage en train de se faire trouve particulièrement à s'appliquer dans le cas des activités de la Banque mondiale ou de la MINUK et de l'EULEX Kosovo, pour lesquelles le dommage qu'il s'agit de réparer perdure après que l'organisation a fini d'agir. Elle est nettement moins sensible chez le Comité des sanctions ou chez INTERPOL, dans la mesure où c'est l'action de l'organisation qui est mise en cause par les requérants plutôt que ses conséquences, qui ne relèvent pas de son ressort. Que ce soit dans le cas d'INTERPOL ou du Comité des sanctions, ces organisations n'ont aucun rôle de supervision ou de coordination vis-à-vis de la mise en œuvre des sanctions ou des notices par les États. Leurs décisions constituent le fondement de l'action des autorités nationales, mais sans que l'organisation joue un rôle dans sa mise en œuvre. Il y a donc un découplage de l'action de l'organisation et des conséquences qu'elle entraîne pour les requérants dans le cadre de la requête déposée devant l'organe de contrôle, là où, à l'inverse pour la Banque mondiale ou la MINUK, l'action et ses conséquences sont couplées dans le cadre de l'examen de la requête. La nature du dommage infligé aux requérants est également différente, comme on l'a relevé précédemment, puisque celui-ci s'éteint avec la fin de la sanction énoncée par le Comité des sanctions ou de la notice publiée par INTERPOL. Comme on le verra par la suite, le contentieux porté devant les organes de contrôle de ces organisations est fondamentalement un contentieux objectif : il s'agit de mettre fin à la situation illégale dans laquelle les organisations ont placé les requérants. Par contraste, le contentieux porté devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale ou le Panel de la MINUK est subjectif, dans la mesure où la situation des requérants n'est pas en elle-même illégale, c'est le dommage qui leur est infligé qui l'est. En effet, lorsque le Comité des sanctions ou INTERPOL édicte une sanction à l'encontre d'un individu qui n'est pas fondé en droit ou en fait, leur action est illégale. En revanche, lorsque la Banque mondiale finance un projet de construction de barrage, son action n'est pas illégale dans son entièreté pour le seul fait que des populations déplacées sont mal indemnisées, ce n'est que pour ce qui est de leur indemnisation que son action est illégale et qu'il s'agit d'apporter réparation.

711. Si l'on analyse sous cet angle la procédure suivie devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale ou le Panel créé par la Mission EULEX Kosovo, on se trouve conduit à observer que la réparation intervient comme un élément d'anticipation sur le caractère définitif du dommage. En visant la légalité du comportement de l'administration de l'organisation, ces organes de contrôle entendent amener celle-ci à rectifier les actions à l'origine du dommage allégué par les individus dans leur requête pendant qu'elles ont encore la compétence pour agir. On observe cependant de grandes disparités dans la sophistication de la procédure prévue dans le statut des différents organes de contrôle. Chez le Panel de l'EULEX Kosovo, la procédure se borne à énoncer qu'à la suite de son contrôle, l'organe émet des recommandations non obligatoires à destination du chef de la mission sur ce qui serait nécessaire, selon lui, pour remédier aux violations qu'il a constatées¹⁰⁸³. Bien que son fonctionnement soit modelé sur l'image du Panel de la MINUK, les règles de procédure adoptées par le Panel de l'EULEX constituent un progrès par rapport à l'absence quasi-complète d'engagement de la MINUK dans

¹⁰⁸³ EULEX Kosovo, *Briefing Note on the Human Rights Review Panel*, mis en place le 29 octobre 2009 (disponible sur le site internet du Panel), p. 2.

les conséquences matérielles qu'il y aurait lieu de tirer des déterminations rendues par l'organe de contrôle. Exploitant le silence du statut du Panel de l'EULEX Kosovo, ces règles prévoient en effet que « *[w]here the Panel has made recommendations for remedial action, the Panel shall follow up on the implementation of such recommendations by the [Head of Mission]* »¹⁰⁸⁴. On observe ainsi le développement d'une troisième catégorie de décisions adoptées par le Panel de l'EULEX Kosovo, suivant la recevabilité et l'examen au fond de la requête, intitulée expressément « décision sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations du Panel ». Compte tenu de la configuration temporelle des différends portés à la connaissance du Panel, la dimension préventive de cette procédure de suivi n'est que réduite, pas plus importante que s'agissant de toute procédure de suivi de l'exécution de mesures de restitution.

712. Sur le plan de la logique de prévention du dommage au cours de sa réalisation plutôt que de réparation *ex post*, c'est la procédure suivie dans le cadre du Mécanisme de responsabilité de la Banque mondiale qui se révèle la plus sophistiquée. Elle consiste en effet en plusieurs couches, qui se succèdent dans le traitement d'une requête déposée devant l'organe de contrôle, et qui visent toutes à rectifier l'action à l'origine du dommage allégué avant que celui-ci ne devienne définitif. La première couche est celle de l'examen de la recevabilité de la requête, qui peut conduire le Panel à décliner d'autoriser une inspection dans le projet au motif que l'administration de la Banque en charge de la gestion du projet a entre-temps apporté des réponses aux griefs soulevés dans la requête et que les mesures mises en œuvre sont soutenues par les requérants. La seconde couche est celle de la procédure amiable de résolution des différends menée par le Mécanisme de responsabilité avant que le Panel d'inspection ne se saisisse de la requête pour mener une inspection dans le projet contesté. La troisième couche se place à l'issue de l'inspection : l'administration de la Banque propose au Conseil des Administrateurs un plan d'action dont la mise en œuvre serait de nature à répondre aux problèmes identifiés dans le rapport d'inspection du Panel. Il est remarquable d'observer que la procédure du Panel d'inspection de la Banque mondiale ne laisse aucun espace s'agissant de réparer un dommage, du fait de sa limitation temporelle liée au versement du prêt par la Banque. La réparation n'est envisagée que dans le temps de l'action de l'organisation internationale. Si l'on s'en tient à cette considération, on se retrouve à constater que le Panel ne pourrait jamais mettre en œuvre la réparation faisant suite à la reconnaissance de la responsabilité de la Banque telle que le conçoivent les articles de la Commission du droit international, parce qu'elle ne s'inscrit pas dans la même dimension temporelle.

2. Une logique absente des organes de contrôle d'INTERPOL et du Comité des sanctions

713. S'agissant des organes de contrôle d'INTERPOL et du Comité des sanctions, la logique de prévention du dommage est naturellement absente de la conception de la réparation qui se dégage de leur pratique, pour la raison simple que l'intervention de ces organes ne peut intervenir qu'après que le dommage soit survenu. En effet, ces organes n'interviennent jamais

¹⁰⁸⁴ HRRP, *Rules of Procedure*, amendées et adoptées le 15 janvier 2013, rule 54 bis (à noter que cette règle a été ajoutée lors de la révision des règles de procédure et que ce pouvoir du Panel constitue une innovation issue de sa pratique par rapport à la procédure établie en 2013 ; sur le pouvoir que s'est arrogé le Panel de suivre la mise en œuvre de ses recommandations.

en amont des décisions prises par ces organisations qui affectent la situation des individus visées. Au mieux, l'intervention des organes de contrôle ne peut s'inscrire que dans une logique de limitation du dommage, dans la mesure où celui-ci est continu. C'est dans la promptitude de l'intervention de l'organe de contrôle, à la fois la simplicité de sa saisine et la rapidité de sa procédure, que l'on peut voir une logique de prévention de l'atteinte portée aux droits et intérêts des personnes visées. À cet égard, on peut noter que la procédure suivie devant le Comité des sanctions est strictement encadrée dans le temps, ne permettant en principe pas de laisser la situation d'un requérant traîner dans les limbes.

Section 2 – La place limitée occupée par la réparation du dommage lui-même dans la pratique des organes de contrôle

714. Au côté de la réparation entendue comme la rectification de l'action contraire au droit interne de l'organisation internationale – ou simplement dont la pertinence est mise en cause par le requérant pour prendre le cas du Comité des sanctions, dont ce n'est pas la légalité *per se* qui est remise en cause devant le Médiateur –, l'indemnisation du dommage n'apparaît pas comme une finalité de la réparation dans le cadre des organes de contrôle (*I*). De façon différente, car les enjeux institutionnels sur le plan de la réparation ne pas identiques, il en va de même pour la satisfaction (*II*). Plus exactement, ce que l'on observe est la divergence entre la visée de l'organisation internationale à travers la mise en place de son organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces et ce que ces organes estiment devoir faire afin d'offrir une véritable réparation des intérêts des requérants auxquels il a été porté atteinte. On se retrouve alors à se demander si ces limites de la réparation dans la pratique des organes de contrôle constituent une insuffisance de ces derniers comme mécanismes de responsabilité ou bien si ces limites ne sont pas simplement le reflet des attentes des organisations internationales à leur création. À cet égard, ce n'est que partiellement une question de point de vue, dans la mesure où il s'agit aussi de se demander si les organisations internationales, en mettant en place ces organes de contrôle, se montrent à la hauteur des exigences et des attentes émanant des personnes privées tierces concernées par leur action.

I – Les limites de l'indemnisation et de la restitution dans le régime de la responsabilité interne des organisations internationales

715. Contrairement à la rectification de l'action dommageable, qui est centrée sur l'action de l'organisation, l'indemnisation et la restitution sont centrées sur les conséquences de l'action mise en cause. Ce n'est plus l'organisation internationale qui se retrouve au centre de la conception de la réparation, mais la personne privée requérante dont il s'agit de réparer l'atteinte produite à ses intérêts. Là où la rectification de l'action dommageable est une conception de la réparation visant à remettre en conformité le comportement actuel et futur de l'organisation internationale par rapport à son comportement passé, l'indemnisation et la satisfaction relèvent d'une conception de la réparation qui vise à remettre en conformité le comportement passé de l'organisation dans le présent et l'avenir de son action. C'est-à-dire que

le rapport du comportement passé de l'organisation internationale avec son comportement actuel et futur qui fait l'objet de la procédure devant l'organe de contrôle est inversé : ce n'est plus le présent et le futur qui visent à effacer le passé, mais le passé qui détermine le présent et le futur du comportement demandé de l'organisation internationale dans le cadre de la saisine de l'organe de contrôle.

716. La restitution peut se définir comme le « mode de réparation d'un dommage causé par un fait internationalement illicite consistant dans le rétablissement de la situation *existant avant la survenance de ce fait* »¹⁰⁸⁵. Le problème de pertinence qu'elle pose dans la pratique des organes de contrôle est afférent à la finalité de ces organes : ceux-ci ne cherchent pas simplement à ce que soit réparé le préjudice causé aux individus requérants, mais à ce que la fonction de l'organisation soit accomplie afin qu'ils en tirent le bénéfice qui constitue la raison d'être de l'action de l'organisation. Dans une telle perspective, l'idée d'un retour au *statu quo ante* peut ne rien signifier, dans le sens où il ne s'agirait pas de revenir à la situation dans laquelle l'organisation n'aurait pas agi, mais d'*aller vers* la situation dans laquelle l'organisation aurait bien agi. Une telle conception de la réparation ne suppose pas de restituer, mais bien plutôt de donner ce qui n'a pas été donné. Il faut certainement ici distinguer entre les différents types de situation : dans certains cas, la restitution peut être possible et pertinente, mais dans d'autres elle ne constituerait pas une réparation du type qui est visée par l'intention derrière la mise en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces. Quant à l'indemnisation, elle se définit, dans le droit de la responsabilité internationale, comme l'« opération qui consiste dans le versement d'une somme d'argent pour réparer le dommage subi par la victime d'un fait illicite »¹⁰⁸⁶. Au regard de l'objectif du bon accomplissement de la fonction de l'organisation, l'indemnisation apparaît ainsi neutre. C'est-à-dire que, contrairement à la restitution, elle n'apparaît pas comme une forme de réparation susceptible de contribuer directement à ré-accomplir l'objet de l'action de l'organisation en cause qui serait conforme à sa fonction.

717. Rapportée à la perspective de la mise en place des organes de contrôle, cette inversion amène à observer une absence de pertinence de la restitution et de l'indemnisation comme formes de réparation dans la pratique de ces organes (A). Mais rapportée à la perspective des exigences et attentes auxquelles les organisations internationales se trouvent confrontées dans le cadre de l'ouverture du contrôle aux personnes privées tierces, on constate les difficultés à ouvrir l'indemnisation et la restitution comme formes de réparation aux requérants, du fait de la limitation de ce que peuvent les organes de contrôle au sein de l'espace institutionnel et de ce que les organisations internationales sont prêtes à accepter comme obligation suivant l'engagement de la responsabilité à l'issue du contrôle (B).

¹⁰⁸⁵ J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1006 (en italiques dans le texte).

¹⁰⁸⁶ *Idem*, p. 569.

A/ L'absence de pertinence de la restitution et de l'indemnisation du point de de vue de la finalité de la mise en place des organes de contrôle

718. Selon la nature des compétences exercées par les organisations qui sont à l'origine de la situation dont le requérant arguent qu'elle lui est préjudiciable et non-conforme au droit interne de l'organisation, la restitution et l'indemnisation apparaissent comme des modes de réparation sans pertinence. Dans le cadre de notre étude, c'est le cas pour INTERPOL et le Comité des sanctions (1). Pour des raisons différentes, la pratique de la Banque mondiale et de la MINUK sur le plan de la réparation montre que ces modes de réparation sont largement écartés par les organisations internationales, ce qui laisse apparaître une conception critiquable de ce qu'il est possible de faire au titre de la réparation dans le cadre du contrôle (2).

1. Une absence de pertinence liée à la nature des fonctions et des compétences des organisations internationales

719. On peut commencer par faire l'observation que la finalité du contrôle de certaines des organisations internationales étudiées fait qu'il n'y a simplement pas lieu de considérer la restitution ou l'indemnisation comme des formes de réparation pertinentes. C'est le cas du contrôle exercé par le Médiateur du Comité des sanctions ou la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL. S'agissant du premier, son activité de contrôle consiste à vérifier le bien-fondé de la sanction visant l'individu requérant au regard de la réalité actuelle de ses liens avec les organisations terroristes que le régime de sanction combat. S'agissant de la seconde, elle contrôle le bien-fondé des notices émises par les États au nom de l'individu requérant au regard de la compatibilité entre les informations fondant l'émission de la notice et les finalités de l'organisation internationale. À ce titre, dans ces deux exemples, la forme principale de réparation consiste naturellement en la cessation de l'action de l'organisation : le requérant ne cherche pas à être indemnisé par l'organisation ou à se voir restituer des biens ou des droits, mais à ne plus être visé par l'action de l'organisation – une sanction du Comité ou une notice rouge d'INTERPOL. De façon somme toute logique si l'on se place dans cette perspective, le statut et la pratique de ces organes de contrôle ne considèrent jamais l'indemnisation ou la restitution comme des formes de réparation.

720. On ne saurait pour autant considérer qu'aucun dommage susceptible d'être indemnisé ou de faire l'objet d'une restitution n'a été infligé. L'individu ciblé par une sanction ou une notice rouge a fait l'objet de privations de sa liberté de déplacement, d'accès à ses ressources financières et plus largement de mener sa vie comme il l'entend. Pour le cas où la mesure adoptée par l'organisation internationale était justifiée avant de cesser – par exemple si l'individu avait des liens avec des organisations terroristes, auxquels il a mis fin sous l'effet de la sanction – il n'y a pas de dommage, dans la mesure où l'action était justifiée. En revanche, si l'action n'était dès le départ pas fondée au regard de la finalité poursuivie par l'organisation, alors il y a bien un dommage qui est survenu et qui peut faire l'objet d'une réparation en tant que tel, au-delà de la simple cessation de l'action illicite. Plusieurs explications peuvent être apportées au fait que le statut et la pratique des organes de contrôle ne le considèrent pas. Tout

d'abord, ce n'est clairement pas la finalité de la création de ces organes : ceux-ci visent à vérifier la licéité interne de l'action de l'organisation internationale. S'ils entendaient aller au-delà et considérer la réparation du dommage qui y est attachée, les organes de contrôle sortiraient clairement du cadre tracé pour eux par les États membres. Ensuite, il n'est pas certain que la réparation du préjudice subi par le requérant soit imputable à l'organisation internationale. En effet, dans les deux exemples considérés, l'organisation internationale n'agit pas de sa propre initiative : l'imposition d'une sanction ou d'une notice rouge est liée à la volonté d'un État membre de l'organisation, cette dernière n'étant qu'un vecteur permettant à l'État membre ou au groupe d'États membres d'agir là où les limites à sa souveraineté ne lui permettraient pas d'agir par lui-même. Considéré sous cet angle, on peut se demander s'il ne faudrait pas renvoyer la question de l'indemnisation ou de la restitution du préjudice à l'État membre à l'origine de l'action de l'organisation. La responsabilité de l'organisation se limite à s'assurer de ce qu'elle n'est pas, en tant que moyen, employée à des fins qui ne sont pas prévues ou qui sont contraires à sa fonction : précisément ce que les organes de contrôle du Comité des sanctions et d'INTERPOL ont été pensés pour faire. On se retrouve là dans une configuration de responsabilité partagée entre l'organisation internationale et les États membres, que ces organes de contrôle ne sont pas en position de résoudre.

2. Une conception critiquable

721. L'analyse du Panel d'inspection de la Banque mondiale apporte à cet égard un éclairage intéressant. En effet, on peut y observer le partage des responsabilités entre ce qui relève de l'organisation internationale et ce qui relève de l'État membre emprunteur s'agissant de l'indemnisation ou de la restitution en lien avec l'action déclarée contraire au droit interne de la Banque. La fonction de l'organisation n'est pas de mettre elle-même en œuvre les projets de développement qu'elle finance : cette responsabilité est celle de l'Emprunteur – autorités étatiques ou entreprises privées garanties par l'État –, qui doit respecter les dispositions de l'accord de prêt prévoyant le respect des règles du droit interne de la Banque relatives à la mise en œuvre des projets de développement. Dans cette configuration de responsabilités partagées, le rôle de la Banque est d'exercer une supervision de la mise en œuvre du projet, afin de s'assurer que ses règles et l'accord de prêt sont bien respectés, et d'assistance à l'Emprunteur en lui apportant son expertise. Le préjudice subi par les requérants porté devant le Panel d'inspection n'est ainsi pas directement relié à une action ou à une omission de la Banque mondiale : c'est toujours une action de l'Emprunteur qui est directement la cause du dommage. La responsabilité de la Banque pour le dommage est forcément indirecte : soit qu'elle ait laissé faire par défaut de supervision, soit qu'elle n'ait pas correctement analysé la situation des requérants en rapport avec le projet et ait permis la survenance du dommage en autorisant le financement. On voit donc que le partage de responsabilités correspond à la pratique du Panel d'inspection, qui ne considère comme forme de réparation que la réformation ou la cessation de l'action de la Banque et non l'indemnisation ou la restitution du dommage aux requérants directement. Aussi, ce n'est qu'indirectement, par l'action des leviers que possèdent la Banque dans sa relation avec l'Emprunteur, que la restitution ou l'indemnisation peut être atteinte en réparation du dommage subi. Non pas que cela ne puisse pas consister en un versement d'une

somme d'argent aux requérants ou en la restitution de biens ou de droits dont ils auraient été privés, mais – et ce point est crucial – ces démarches ne consistent pas en une forme de réparation distincte de la réformation de l'action de la Banque : il s'agit pour la Direction de l'organisation de mettre en conformité le projet en cause avec les règles de droit interne qui s'appliquent. Par exemple, la réparation peut passer par l'activation des assurances souscrites obligatoirement par les entités en charge de la réalisation du projet pour couvrir les éventuels dommages infligés aux tiers (typiquement, pour les accidents de la route)¹⁰⁸⁷. Elle peut également passer par des mécanismes de réparation locaux mis en place dans le cadre des projets de développement au titre des obligations découlant du droit interne de la Banque (*Redress Grievances Mechanisms*)¹⁰⁸⁸. Toutes choses qui constituent des éléments du déroulement normal d'un projet de développement financé par la Banque. Un bon exemple en est donné par la résolution de l'affaire *India : Mumbai Urban Transport Project (Third Request)*, dans laquelle les requérants – une famille résidant sur le site d'un projet de construction de route – ont saisi le Panel au sujet d'une procédure d'expropriation, à propos de laquelle ils avaient un différend quant à leur indemnisation. Avant que le Panel n'ait eu à recommander le lancement d'une procédure d'inspection, une résolution négociée du problème entre l'entité en charge de la réalisation du projet et les requérants, sous le regard des personnels de la Banque chargés de sa supervision, a pu intervenir. Comme le relève le Panel dans ses recommandations au Conseil des Administrateurs sur la nécessité ou non d'ouvrir une procédure d'inspection :

*« Management has informed the Panel that, despite the “mutual lack of trust” and the fact that the matter was before the Courts, “the matter has been amicably resolved with the MMRDA offering Requesters four shops at Powai Plaza and four residences at Majas Site, based on mutual consent”. This agreement was reached when MMRDA offered to issue allotment papers on the condition that the Requesters demolish their Property before receiving keys to their new shops and residences. The Requesters demolished their Property on June 28, 2009 and received keys from MMRDA on June 30, 2009 »*¹⁰⁸⁹.

Dans ses observations, le Panel souligne que :

*« In their electronic communication sent to the Panel, the Requesters express satisfaction with this arrangement and thank both the Inspection Panel and the World Bank Management for their “cooperation and initiative” in helping them “settle the matter”. The Panel wants to record the positive contributions of all parties to this process which led to an early resolution of the Requesters' concerns »*¹⁰⁹⁰.

Il faut toutefois relever que le problème présenté au Panel était d'une ampleur très modeste : il ne se rapportait qu'à une situation isolée et relevait d'un manque de communication ou d'un sentiment de défiance réciproque plutôt que d'une violation systémique du droit interne de la Banque dans la conduite du projet en cause. Si la procédure engagée devant le Panel d'inspection éclaire la manière dont ce problème a été résolu en la documentant, elle ne nous

¹⁰⁸⁷ Panel d'inspection, *Transport Sector Development Project – Additional Financing*, Management report and recommendation in response to the Inspection Panel report, 13 octobre 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07, Annex 1, p. 42.

¹⁰⁸⁸ Panel d'inspection, *Electricity Expansion Project*, Management report and recommendation in response to the Inspection Panel investigation report, 17 septembre 2015, aff. n° 97, req. n° 14/06, pp. 29-30.

¹⁰⁸⁹ Panel d'inspection, *Mumbai Urban Transport Project (Third Request)*, Report and Recommendation on Request for Inspection, 7 août 2009, aff. n° 58, req. n° 09/06, p. 4, § 23.

¹⁰⁹⁰ *Ibid.*, pp. 4-5, § 26.

paraît cependant avoir été instrumentale dans sa résolution. Son intérêt toutefois est de bien mettre en évidence dans quelle mesure les réparations que les requérants peuvent se voir offrir ne le sont pas *au titre* de la procédure engagée devant le Panel d'inspection, mais au simple titre du respect du droit interne de la Banque. Dès lors, on peut se demander s'il ne s'agit pas d'un simple respect de la licéité – c'est-à-dire de la réformation de l'action mise en cause par les requérants – plutôt que d'une réparation au sens matériel du terme venant contrebalancer un préjudice.

722. Ce n'est pas pour autant que la Banque mondiale ne pratique pas l'indemnisation de personnes privées tierces ayant subi un préjudice du fait de ses activités. L'affaire *Uganda : Transport Sector Development Project* en fournit l'illustration. D'emblée, il faut noter que les formes de restitution et d'indemnisation dont ont bénéficié les personnes privées tierces négativement affectées par le projet financé par la Banque ne sont pas liées à la réformation de l'action de la Banque. En effet, avant même que le Panel d'inspection ne rende son rapport d'enquête, la Direction de la Banque avait pris la décision d'annuler le projet. Comme l'explique le Directeur de la Banque dans son communiqué de presse :

*« The Inspection Panel has delivered to the World Bank Board its investigation on the Uganda Transport Sector Development Project. The failures in this project have prompted us to assess all similar projects to ensure that we are upholding the principle of doing no harm. Last December, we took the highly unusual step to cancel the project before the Inspection Panel Investigation was completed. We made this decision because of the seriousness of the allegations, especially concerning sexual misconduct that involved contractors hired by the Ugandan government »*¹⁰⁹¹.

Dans cette affaire, l'indemnisation et la restitution qui ont pu être offertes aux personnes privées tierces ne sauraient donc être considérées comme des formes de réparation pratiquées normalement dans le cadre du contrôle mené par le Panel d'inspection. Au contraire, l'attitude de la Banque ressort comme hautement inhabituelle et tient à la particulière gravité des atteintes aux droits des populations en cause et au fait que ces atteintes remettent en cause les fondements mêmes de l'action de la Banque, au-delà de simples erreurs ou omissions commises dans le cadre de la réalisation d'un projet de développement financé par l'organisation¹⁰⁹². En l'espèce, au-delà de la cessation de l'action à l'origine du dommage, la réparation a pris la forme d'une restitution visant à remédier matériellement au préjudice. Comme l'expose le rapport remis par la Direction de la Banque en réponse au rapport d'investigation du Panel, la Banque mondiale a financé directement un programme de soutien aux personnes victimes de violences sexuelles sur le territoire du projet mis en œuvre par des ONG réputées¹⁰⁹³. Comme le résume le Panel d'inspection dans sa publication sur les leçons à tirer des affaires portant sur les violences faites aux femmes dans le cadre des projets de développement financés par la Banque :

¹⁰⁹¹ Communiqué de presse du Président du Groupe de la Banque mondiale Jim Yong Kim, 11 août 2016, cité in Panel d'inspection, « Insights of the World Bank Inspection Panel: Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism », *Emerging Lessons Series*, n° 6, décembre 2020, p. 38.

¹⁰⁹² Voir Panel d'inspection, « Insights of the World Bank Inspection Panel: Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism », *Emerging Lessons Series*, n° 6, décembre 2020, p. 37 ; E. BERGER, « How a Community-Led Response to Sexual Exploitation in Uganda Led to Systemic World Bank Reform », *Accountability Note*, Accountability Research Center, juin 2018, n° 3, p. 8.

¹⁰⁹³ Panel d'inspection, *Transport Sector Development Project – Additional Financing*, Management report and recommendation in response to the Inspection Panel report, 13 octobre 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07, Annex 1, p. 45.

« The Bank also supported GoU's efforts to develop and implement an ECPR program to respond to non-compliance and strengthen community structures to improve handling of the needs of both children at risk in the affected communities and survivors of GBV. It was financed by the Bank and implemented by a Ugandan NGO—BRAC Uganda. In line with emerging best practices, BRAC's services were not restricted to the survivors of TSDP-related GBV but were available more widely. The ECPR program's support reached 1,061 local girls through 35 Empowerment and Livelihoods for Adolescents Clubs. Its activities concluded in July 2017 with the introduction of a more sustainable and comprehensive program »¹⁰⁹⁴.

En pratique, le rapport de la Direction de la Banque expose que l'assistance fourni par les ONG financées dans ce cadre a constitué en :

« (i) life skills training, school reintegration for girls who have dropped out of school, financial literacy and apprenticeships; (ii) psychosocial support and counseling for child victims of sexual violence and their families; (iii) health care support including adolescent sexual and reproductive health services, which includes screening and, as necessary, treatment of STIs, hygiene education, etc.; (iv) in-kind support to victims of abuse to meet basic needs; and (v) support in seeking legal redress »¹⁰⁹⁵.

Dans l'esprit, on rejoint l'idée de réformation de l'action de l'organisation internationale, dans la mesure où la restitution est envisagée comme la rectification des conséquences contraires à la fonction de la Banque qui ont été causées dans le cadre du projet qu'elle a financé. Il est remarquable de voir que, dans cette affaire, la Banque ne lie pas spécifiquement les mesures de réparation entreprises à un lien de causalité avec la réalisation du projet. Cela renvoie à l'idée qu'à travers les mesures de restitution, ce n'est pas tant la réparation qui est recherchée que toujours l'accomplissement de la fonction de l'organisation. Au final, c'est sans doute de là que découle l'absence relative de pertinence de la restitution et de l'indemnisation du point de vue du régime de la responsabilité interne des organisations internationales : il ne s'agit pas d'assumer une obligation de réparer un manquement à une obligation, mais d'assumer toujours la même obligation qui est celle d'accomplir la fonction de l'organisation. Dès lors, on comprend que, dans cette perspective, l'indemnisation et la restitution ne supposent pas de mobiliser des ressources différentes de celles dont l'organisation dispose pour accomplir sa fonction.

723. Cette analyse nous semble confirmée par une réponse du Chef de la MINUK à la recommandation du Panel de procéder à une indemnisation de mettre en place un programme de réparation intégrale des défaillances de l'action de l'organisation incluant la possibilité d'offrir une compensation :

« In this regard, I wish to recall that the acts in question relate to activities carried out by the institutions established under the interim administration of Kosovo. As such, had UNMIK continued to have control over these institutions today, UNMIK would have been in a position to refer the Panel's recommendation to those institutions for appropriate

¹⁰⁹⁴ Panel d'inspection, « Insights of the World Bank Inspection Panel: Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism », *Emerging Lessons Series*, n° 6, décembre 2020, p. 43.

¹⁰⁹⁵ Panel d'inspection, *Transport Sector Development Project – Additional Financing*, Management report and recommendation in response to the Inspection Panel report, 13 octobre 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07, Annex 1, p. 45.

action. I am prepared to discuss the possibility of setting up a mechanism to deal with such matters with the relevant authorities at the appropriate juncture »¹⁰⁹⁶.

Questionné par Amnesty International à ce sujet, le Chef de la MINUK a répondu que, « *it is an irrefutable fact that UNMIK's capacity to pay immaterial damages has ceased to exist and [it] now falls upon local Kosovo authorities having assumed exclusive control over public administration in Kosovo* »¹⁰⁹⁷. Cette argumentation établit un lien direct entre la possibilité d'octroyer une forme d'indemnisation et celle d'être encore en mesure d'exercer les compétences relatives à la fonction initiale d'administration internationale du Kosovo par la MINUK qui a donné lieu au différend et à la recommandation du Panel d'octroyer une indemnisation aux requérants. Si la Banque mondiale a monté un programme spécifique pour remédier aux défaillances constatées dans le projet ougandais, c'est aussi parce qu'elle avait pris la décision d'y mettre fin, rendant nécessaire de mettre en place des financements dédiés extérieurs au projet lui-même.

724. Au final, on peut relever que ce qui limite singulièrement la pertinence de l'indemnisation et de la restitution dans le cadre des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces est que ces modes de réparation ne sauraient bien souvent remplacer utilement la bonne performance de la fonction de l'organisation internationale. Or, c'est précisément cela qui est l'objectif de la procédure devant les organes de contrôle. N'étant pas conçus pour autre chose, il est logique – dans la perspective de la mise en place de ces organes – que l'indemnisation et la restitution n'apparaissent pas comme des formes cohérentes de la réparation qui est recherchée. Mais on se retrouve alors avec une forme de responsabilité limitée, puisqu'il ne s'agit pas de réparer le préjudice. C'est un point saillant, qui apparaît lorsque l'on se penche sur les difficultés que les organes de contrôle ont pu éprouver lorsqu'ils ont tenté d'indiquer à l'organisation de verser une indemnisation aux requérants pour les dommages qu'ils ont pu subir du fait de l'organisation.

B/ La difficulté d'obtenir la restitution ou l'indemnisation des dommages subis du fait d'une action de l'organisation internationale

725. La question de l'indemnisation comme forme spécifique de réparation de certains dommages s'est posée dans le cadre de la pratique du Panel de la MINUK. En effet, par contraste avec le Panel d'inspection, son statut lui permet d'indiquer au Chef de la MINUK des recommandations relatives aux mesures qu'il conviendrait de prendre en réponse aux violations constatées des droits des personnes privées requérantes. Dans les très nombreuses affaires portant sur la longueur des procédures devant les juridictions locales relatives aux violations du droit de propriété des personnes déplacées pendant la guerre civile et qui revenaient au Kosovo pour trouver leurs habitations ou locaux utilisés par d'autres personnes ou entités, le Panel a recommandé, en complément d'assurances destinées à assurer que leurs requêtes portées devant les tribunaux locaux seraient dûment traitées, que la MINUK « *award adequate compensation to each of the complainants for non-pecuniary damage suffered as a result of the prolonged*

¹⁰⁹⁶ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p.87, § 249.

¹⁰⁹⁷ Cité dans Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2013*, publié en mars 2014, p. 28, § 100.

stay of the proceedings instituted by them »¹⁰⁹⁸. Le Chef de la MINUK a cependant systématiquement répondu que l'organisation n'était pas en mesure de mettre en œuvre cette recommandation, à la fois car elle n'était plus en capacité d'accomplir la fonction qui avait donné lieu au dommage et parce que la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 52/247 du 17 juillet 1998 « *Third-Party Liability : Temporal and Financial Compensation* » ne lui permettaient pas de le faire :

« *[i]n relation to the Panel's recommendation to award adequate compensation to the Complainants, the Panel is aware that current United Nations General Assembly instructions on compensations do not permit the United Nations Organization and its missions to pay compensation other than for material damage or physical harm. Consequently, UNMIK is not in a position to pay any compensation for human rights violations that may have occurred in these matters. UNMIK will continue to draw the attention of the United Nations General Assembly to the need for a review of the current compensation rules, which exclude payment of compensation for non-pecuniary damage* »¹⁰⁹⁹.

Il apparaît ainsi que la *lex specialis* que constitue le régime de la responsabilité interne des organisations internationales exclut le principe d'une indemnisation ou d'une restitution systématique pour tout type de dommage : pour qu'il y soit procédé, au-delà de ce qu'implique la rectification du bon accomplissement de la fonction de l'organisation, il faut que le droit interne de l'organisation le prévoit expressément.

II – La relative vacuité de la satisfaction comme forme de réparation dans le régime de la responsabilité interne des organisations internationales

726. La satisfaction constitue l'un des trois modes de réparation que connaît classiquement le régime de responsabilité pour fait internationalement illicite dessiné par la Commission du droit international. Dans le droit de la responsabilité, elle consiste « en un avantage d'ordre moral destiné à compenser un préjudice, en général moral, causé par un fait internationalement illicite »¹¹⁰⁰. Elle peut prendre la forme :

« par exemple, des *regrets* exprimés ou des *excuses* présentées par l'État responsable, ou encore, dans certains cas, d'actes symboliques [...] Il peut s'agir de *sanctions internes* (mesures administratives ou disciplinaires) contre l'agent public auteur de l'acte illicite. Il est souvent admis aussi que la simple *déclaration par le juge ou l'arbitre international* de l'illicéité de l'acte incriminé constitue en soi une satisfaction suffisante »¹¹⁰¹.

Elle peut venir compléter la restitution ou l'indemnisation, ou même la réformation de l'action de l'organisation internationale. Dans la pratique des organes de contrôle, elle apparaît cependant comme relativement vaine s'agissant de la relation entre la personne privée

¹⁰⁹⁸ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p.84, § 235.

¹⁰⁹⁹ Cité dans Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, pp. 88-89, § 253.

¹¹⁰⁰ J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1019.

¹¹⁰¹ M. FORTEAU, A. MIRON, A. PELLET, Q.D. NGUYEN (†), P. DAILLIER (†), *Droit international public : Formation du droit, Sujets, Relations diplomatiques et consulaires, Responsabilité, Règlement des différends, Maintien de la paix, Espaces internationaux, Relations économiques, Environnement*, LGDJ-Lextenso éditions, 2022, 9^e éd., p. 1135, § 769.

requérante et l'organisation internationale dont la responsabilité est recherchée (A). Elle peut en revanche prendre du sens si l'on considère la portée qui peut s'attacher aux déterminations des organes de contrôle au-delà de l'espace institutionnel (B).

A/ Une forme de réparation vaine dans le cadre de la relation entre les organisations internationales et les individus requérants

727. Au regard des fonctions qu'elles accomplissent et de ce qui est en jeu dans le cadre des différends dont traitent leurs organes de contrôle, la satisfaction apparaît comme une forme de réparation vaine s'agissant du Comité des sanctions et INTERPOL (1). Pour les organisations étudiées ici, la question de la satisfaction est surtout susceptible de se poser dans le cadre de la Banque mondiale et de la MINUK, où elle révèle les limites de la compétence des organes de contrôle de ces deux organisations à ordonner une forme de réparation satisfaisante (2)

1. L'absence de pertinence de la satisfaction comme forme de réparation dans la pratique des organes de contrôle d'INTERPOL et du Comité des sanctions

728. On peut commencer par relever que la satisfaction n'apparaît pas comme un mode de réparation susceptible de revêtir la moindre pertinence dans le cadre de la pratique de certains des organes de contrôle analysés ici. S'agissant du Médiateur du Comité des sanctions ou de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, la satisfaction apparaît comme un mode de réparation totalement étranger à la finalité poursuivie par les requérants dans le cadre de la saisine de l'organe de contrôle : ceux-ci attendent de l'organisation des actions concrètes susceptibles de changer leur situation matérielle, non la réparation d'un préjudice moral. Au reste, s'agissant d'éventuelles excuses à formuler de la part de ces organisations, on peut comprendre que celles-ci y seraient réticentes. D'une part, ce n'est pas d'elles que vient l'initiative d'inscrire le nom du requérant sur la Liste des personnes suspectées de financer le terrorisme ou d'émettre une Notice rouge à son nom, mais l'un des États membres. De son point de vue, on peut considérer que la satisfaction, entendue comme le mode adéquat de réparation de l'atteinte portée à la réputation du requérant, devrait venir de l'État en cause et non de l'organisation, dont la responsabilité se limite à assurer le bon accomplissement de sa fonction et non à porter la responsabilité des tentatives de détournement de ses moyens pour d'autres fins par les États. D'autre part, pour la même raison, des excuses prononcées par l'organisation internationale pourraient s'interpréter comme un désaveu de leur part de l'État membre à l'origine de l'inscription du nom sur la Liste ou de l'émission de la Notice rouge, ce que ce dernier pourrait interpréter comme une ingérence dans ses affaires intérieures et qui mettrait très certainement l'organisation en délicatesse vis-à-vis de lui. Vu sous cet angle, on peut opposer la satisfaction au principe général de neutralité des organisations internationales dans leurs relations avec leurs États membres ; ou alors, il faut analyser la satisfaction comme constituée par une sanction de l'organisation internationale à l'égard de l'État membre à l'origine du dommage subi par le requérant et de la déviation du bon accomplissement de la fonction de l'organisation.

2. Une forme de réparation révélant les limites de la compétence des organes de contrôle à ordonner une forme de réparation satisfaisante

729. La pratique du Panel de la MINUK montre tout à la fois la vacuité de la satisfaction dans le cadre de la réparation des dommages infligés aux individus par les organisations internationales et les réticences que peuvent montrer ces dernières. Dans son rapport d'activité annuel 2013, le Panel relève ainsi que :

« In relation to the Panel's recommendation that the SRSG make a public apology to the complainants and their families for the ineffective investigation, the SRSG has thus far sent a form letter to many of the complainants, in which he states "I deeply regret that there was a lack of an effective investigation into the abduction and death of your [loved one] which has caused you additional distress and mental suffering" »¹¹⁰².

Pour le Panel, une telle lettre ne saurait constituer une forme suffisante de réparation au titre de la satisfaction :

« The Panel considers that, first, if the SRSG's letter included significant statements to take remedial action to try to ameliorate the suffering of the complainant, then this could constitute a meaningful apology. Second, in any event, in the Panel's view, this does not constitute a public apology »¹¹⁰³.

Tout d'abord, on peut relever que le Panel estime que la satisfaction ne peut être atteinte si les regrets exprimés par l'organisation ne constituent pas la reconnaissance publique d'un manquement de sa part ayant causé le dommage subi par les requérants. C'est-à-dire que la satisfaction requiert que l'organisation accepte sa responsabilité, ce que ne fait pas le Chef de la MINUK en l'espèce, qui se contente de déplorer la situation des requérants, presque de façon objective. Ensuite, et surtout, on voit que le Panel ne considère pas que la satisfaction puisse constituer à elle seule une forme suffisante de réparation si elle n'est pas liée à des actions matérielles prises par l'organisation pour répondre aux problèmes concrets soulevés par les requérants. On peut dire que l'on ne saurait comparer la satisfaction dans le cadre des relations entre les organisations internationales et les personnes privées tierces censées être les bénéficiaires ultimes de l'accomplissement de leur fonction avec la satisfaction comme forme de réparation dans les relations entre États ou entre États et organisations internationales. De fait, « [I]a satisfaction constitue un mode de réparation approprié surtout dans les relations interétatiques et pour les dommages immédiats, où l'honneur, la dignité, le prestige revêtent une importance particulière »¹¹⁰⁴. Tandis que, s'agissant d'individus, c'est-à-dire de personnes physiques atteintes dans leur esprit et dans leur chair – et non de personnes morales qui ne sont atteintes que de façon abstraite et impersonnelle –, la réparation d'un dommage moral implique toujours des actions matérielles et non seulement symboliques. Le Panel cite à cet égard les propos tenus dans le journal serbe Vesti par le coordinateur de l'Association des familles de personnes kidnappées ou portées disparues au Kosovo et Metohija :

« All members of the families of the kidnapped and missing persons are convinced that UNMIK has done absolutely nothing to find our loved ones. If UNMIK apologizes, as

¹¹⁰² Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2013*, publié en mars 2014, p. 27, § 99.

¹¹⁰³ *Idem*.

¹¹⁰⁴ P. DAILLER, A. PELLET, M. FORTEAU, *op. cit.*, p. 1135, § 769.

humans we would appreciate it, but our tragedy cannot be wiped out by an apology. The only apology is to investigate crimes against our loved ones »¹¹⁰⁵.

Comme le résume le Panel dans son rapport d'activité 2014 :

« As the Panel has noted before, it considers the SRSG's form letters to be neither meaningful apologies nor public apologies. With regard to the letters not being meaningful apologies, the Panel considers that if the SRSG's letter included significant statements to take remedial action in order in some small way to ameliorate the suffering of the complainants, then this could constitute a meaningful apology. However, the SRSG continues to stand behind the opinion that an expression of his deep regret, without more, is sufficient. The Panel disagrees. Concerning the public nature of the apology, the Panel finds that this single letter to the complainant does not constitute a public apology, and it does not become a public apology just by placing it on the Panel's website in a format that is not easily discoverable to persons unfamiliar with the specific case. For this reason, starting in October 2014, in the MMP cases where the Panel has found human rights violations attributable to UNMIK, the Panel's recommendations have included that the SRSG should "publically acknowledge, including through media, UNMIK's failure to conduct an effective investigation". However, as of the publication of this Report, the Panel has not seen any change in the manner that the SRSG has made his apologies, and has not been informed of the SRSG using any media for this purpose »¹¹⁰⁶.

On se rend alors compte que les réactions de l'organe exécutif chargé de tirer les conséquences des déterminations de l'organe de contrôle de l'organisation ne représentent pas nécessairement l'admission d'une responsabilité de l'organisation. De ce point de vue, la satisfaction dans le cadre de la réparation due par une organisation internationale aux personnes privées tierces qui ont été négativement affectées par son action, alors qu'elles sont censées être les bénéficiaires de sa fonction, est tout sauf symbolique. Le refus du Chef de la MINUK d'offrir des excuses aux requérants, qui constitueraient une forme de réparation, est liée à son refus d'agir matériellement pour répondre aux violations de leurs droits identifiées par le Panel.

730. C'est très probablement dans le cadre de la pratique du Panel d'inspection de la Banque mondiale que la satisfaction revêt la pertinence la plus grande, dans la mesure où elle est à même de constituer efficacement une part de la réponse à apporter au manque de reconnaissance des requérants, qui est bien souvent à l'origine de la situation qu'ils contestent. Mais on voit alors comment la satisfaction se confond dans ce cas avec la réformation de l'action de l'organisation : dès lors que le préjudice découle d'une absence de prise en compte des intérêts des requérants, la seule prise en considération symbolique de ces intérêts n'a aucune portée si elle ne se double pas de conséquences matérielles. Les populations négligées ou laissées pour compte dans le cadre d'un projet de développement financé par la Banque ne recherchent pas une prise en considération platonique de leurs intérêts, qui serait théorique et illusoire. Derrière le dommage moral, l'absence de reconnaissance est fondamentalement un dommage matériel, de par les conséquences qu'elle entraîne dans les relations entre les populations requérantes et l'autorité étatique responsable d'assurer leur bien-être. Si la satisfaction comme réparation dans le cadre de la pratique du Panel d'inspection est susceptible de revêtir une forme efficace, c'est en tant qu'elle se projette sur la relation entre les requérants et l'État emprunteur.

¹¹⁰⁵ Cité dans Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2013*, publié en mars 2014, pp. 27-29, note 30.

¹¹⁰⁶ Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2014*, publié en mars 2015, p. 20, § 74.

B/ La portée limitée de la satisfaction dans le cadre de la responsabilité d'un autre sujet de droit que l'organisation internationale à l'égard des individus requérants

731. La portée de la satisfaction comme forme de réparation dans la pratique des organes des organisations internationales ne se limite pas à la relation de responsabilité entre le requérant et l'organisation lorsque l'action de cette dernière se déploie de concert avec un ou plusieurs États. Dans une telle configuration, la reconnaissance d'une responsabilité peut être symbolique ou morale dans le cadre de l'ordre juridique interne de l'organisation, constituant une forme de satisfaction. Elle peut également prendre une dimension matérielle, qui s'incarnerait dans l'ordre juridique interne de l'État de juridiction du requérant, la réparation prenant alors la forme de la réformation de l'action de l'État, de la restitution ou de l'indemnisation. Si symbolique, la satisfaction n'en est pas pour autant platonique : elle revêt une portée au-delà de l'espace institutionnel. C'est la pratique du Panel d'inspection de la Banque mondiale qui l'illustre de façon particulièrement remarquable, dans la mesure où la Banque finance des projets qui sont mis en œuvre par l'Emprunteur. Il y a donc une liaison qui s'opère sur le plan de la réparation matérielle du mauvais accomplissement de l'objectif d'amélioration des conditions de vie des populations, entre la responsabilité de la Banque, qui est celle d'avoir permis ou de ne pas avoir empêché la mise en œuvre d'un projet allant à l'encontre de sa fonction, et la responsabilité de l'Emprunteur, qui est pour sa part directement responsable des actions ayant causé la dégradation des conditions de vie des individus concernés par le projet en cause. Dans cette configuration, la satisfaction entendue comme la reconnaissance par la Banque de ce que le projet n'est pas conforme au droit interne de l'organisation pourrait s'appréhender comme une forme de réparation suffisante, si elle entraîne comme conséquence l'engagement de la responsabilité de l'Emprunteur, dans le cadre de laquelle prendrait alors place la question de la réparation matérielle du dommage.

732. On ne saurait dire que ce lien ait été expressément formalisé de cette manière dans la pratique du Panel d'inspection. Dans la mesure où le statut de celui-ci exclut sa compétence pour connaître de la responsabilité de l'Emprunteur, le Panel n'est pas en mesure de tirer par lui-même un lien entre la responsabilité de la Banque et celle des entités nationales chargées de la mise en œuvre du projet qu'elle finance¹¹⁰⁷. Néanmoins, on constate que ce lien est implicitement réalisé à travers le fait que la contestation des projets financés par la Banque se déploie à une multitude d'échelons des ordres juridiques concernés. Comme le relève Aurélio Vianna Jr. :

*« The Inspection Panel is not a simple instrument, nor is it used in just one way or with a single rationale. Since it involves different levels of advocacy and political coalition-building – subnational, national, and transnational – the meanings attributed to the panel largely depend on the context of a given institution's work »*¹¹⁰⁸.

¹¹⁰⁷ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 21.

¹¹⁰⁸ A. VIANNA Jr., « The Inspection Panel Claims in Brazil », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 163.

La résolution des problèmes rencontrés par les personnes privées tierces négativement affectées par un projet financé par la Banque ne saurait ainsi dépendre de la seule procédure menée devant le Panel d'inspection. On peut en réalité penser qu'une résolution efficace de ces problèmes passe par une mobilisation des populations concernées à une pluralité de niveaux, dont celui de la saisine du Panel d'inspection ne devrait pas normalement être l'échelon principal :

« Furthermore, if the panel is to prove effective in terms of the lives of the people directly affected by World Bank policies or projects, the logic of the subnational and local levels should be accorded priority in political advocacy strategy. The political decisions regarding the use of the Inspection Panel should be limited primarily to the local and national organizations directly involved. These organizations should be the ones to determine whether to pursue international dimensions in their strategies, to avoid possible conflicts with more effective national political processes. The panel – or any external reform conditionalities – cannot take the place of national political processes for societal monitoring of bank projects »¹¹⁰⁹.

De ce point de vue, considérer le Panel d'inspection comme une procédure de la dernière chance révèle une défaillance systémique des systèmes politiques et juridictionnels étatiques, à laquelle le système de contrôle de l'organisation internationale ne saurait avoir vocation à palier.

733. Cela ne signifie pour autant pas que le Panel d'inspection n'a pas de rôle à jouer en articulation avec les actions intentées à l'échelle nationale devant les juridictions ou mécanismes de recours administrativo-politiques – voire même privés, dans le cas d'un projet mis en œuvre par une entreprise – nationaux de l'État Emprunteur. Les déterminations du Panel, bien que dépourvues d'*imperium* dans le cadre institutionnel du contrôle de la Banque mondiale, peuvent nourrir les contestations montées contre le projet à l'échelle de l'État visant cette fois les entités directement responsables des actions ayant causé le préjudice subi par les requérants devant le Panel. Dans cette perspective, la satisfaction comme mode de réparation dans le cadre du rapport de responsabilité entre la Banque mondiale et les personnes privées tierces peut avoir une portée suffisante, si elle influence le rapport de responsabilité entre l'Emprunteur et les requérants. L'affaire du Projet hydroélectrique Yacyretá a montré que la saisine du Panel d'inspection peut conduire à renforcer la position des individus concernées au-delà de l'espace institutionnel :

« citizens affected by Yacyretá have been able to use the Inspection Panel as a way to legitimately challenge the banks, [Entidad Binacional Yacyretá], and governments. The policy and accountability mechanisms that the banks themselves have made available gave the claimants tools to prove that they have been harmed by the failure of the World Bank and the IDB to enforce the policies and loan agreements that were designed to protect them. The panel reports of both the World Bank and IDB confirmed that the problems are real and that the responsibility for correcting them lies with the official actors »¹¹¹⁰.

Les conclusions du Panel d'inspection peuvent ainsi servir de point de référence ou de moyen de preuve dans le rapport de responsabilité entre les individus concernés par un projet et les autorités étatiques dans l'ordre juridique national. Cet apport est déconnecté de l'action de la

¹¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹¹⁰ K. TREAKLE, E. DÍAZ PEÑA, « Accountability at the World Bank: What Does It Take? Lessons from the Yacyretá Hydroelectric Project, Argentina/Paraguay », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 87.

Banque en elle-même, comme l'illustre l'affaire *Argentina : Second Norte Grande Water Infrastructure Project*, dans laquelle les requérants se plaignaient de ce que le plan de construction d'un système d'écoulement des eaux usées entraîne la contamination de la rivière locale en venant s'y déverser¹¹¹¹. Le Panel procéda à une visite du site pour déterminer l'éligibilité de la requête. Comme le rapporte Eimi Watanabe :

« *The World Bank was not going to be funding the project, so the case ended there without a full investigation. [...] But in the eligibility report, we deliberately highlighted and described the unsanitary conditions. We did this because we knew the citizens were fighting their case in the local court, and they very much appreciated and used the eligibility report for their purposes, given its weight as a World Bank report* »¹¹¹².

À travers son indépendance institutionnelle, le Panel d'inspection peut ainsi indirectement prendre position en faveur des requérants dans les ordres juridiques étatiques, sans engager juridiquement la Banque dans le différend, compte tenu du caractère multi-niveau des projets financés par la Banque.

¹¹¹¹ Voir Panel d'inspection, *Second Norte Grande Water Infrastructure Project*, Eligibility Report Inspection, 26 août 2011, aff. n° 73, req. n° 11/01.

¹¹¹² Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 86.

Conclusion du Chapitre 7

734. La réparation de l'objet du contrôle recouvre la rectification de l'action à l'origine du dommage subi par les individus. Elle constitue la forme principale de réparation pour les personnes privées tierces. Cette conception est centrée sur le rétablissement de la légalité interne de l'action de l'organisation. Dans la pratique des organes de contrôle, elle se manifeste par la dimension de la procédure visant à la réformation de l'action non conforme au droit interne de l'organisation. Le Panel consultatif des droits de l'Homme a cependant tenté de dépasser cette seule logique de rétablissement de la légalité, avec toutefois peu de réussite. Elle se manifeste également dans la pratique des organes de contrôle à travers la dimension de la procédure visant à conduire à la cessation de l'action de l'organisation. Celle-ci ressort comme une conséquence logique de la procédure de réformation de l'action mise en cause et est la résultante de la mise en cause de l'adéquation entre la fonction de l'organisation et son action.

735. Le rétablissement de la légalité interne de l'action de l'organisation repose sur une conception de la réparation comme concomitante à l'action dommageable. Le rétablissement de la légalité de l'action de l'organisation apparaît en effet limité par sa compétence, lorsque l'organisation n'exerce plus sa compétence normative sur la situation des individus ou lorsqu'elle fait face à des difficultés d'application inter-temporelle de la réparation. Cette conception de la réparation s'inscrit dans une logique de prévention du caractère définitif du dommage, plutôt que de compensation du dommage déjà infligé. Il s'agit là de la logique dominante des organes de contrôle de la Banque mondiale et de la MINUK. C'est en revanche une logique absente des organes de contrôle d'INTERPOL et du Comité des sanctions.

736. La réparation du dommage en lui-même occupe une place limitée dans la pratique des organes de contrôle. S'agissant de l'indemnisation et de la restitution, elles semblent peu pertinentes du point de vue de la finalité de la mise en place des organes de contrôle. Cette absence de pertinence apparaît liée à la nature des fonctions et des compétences des organisations internationales. Cette conception apparaît toutefois critiquable, en ce qu'elle semble moins reposer sur une réelle impossibilité que sur une absence de volonté des organisations de soumettre à une obligation d'indemniser ou de restituer. De fait, obtenir la mise en œuvre de l'une ou l'autre de ces formes de réparation de la part d'une organisation internationale à travers les organes de contrôle apparaît très difficile pour les personnes privées. Quant à la satisfaction, elle apparaît comme une forme de réparation souffrant d'une relative vacuité. Elle semble en effet vaine dans la pratique des organes de contrôle d'INTERPOL et du Comité des sanctions. De manière générale, elle révèle les limites de la compétence des organes de contrôle à ordonner une forme de réparation satisfaisante. En outre, la satisfaction revête une portée limitée dans le cadre de la responsabilité due par un autre sujet de droit que l'organisation envers les individus requérants, comme lorsque le litige soumis au Panel d'inspection de la Banque mondiale concerne l'Emprunteur.

737. La forme principale de réparation dans la pratique des organes de contrôle apparaît être, du point de vue des organisations, une réparation du sujet.

Chapitre 8 – La réparation du sujet du contrôle : la restauration de la fonction de l'organisation internationale

738. La pratique des organes de contrôle oriente la conception que l'on peut se faire de la réparation vers une dimension large allant au-delà de la seule réparation du préjudice, pour inclure ce que l'on qualifiera ici de *réparation du sujet*. Nous empruntons cette notion au champ de la théorie psychanalytique, où l'on établit une distinction entre les processus psychiques visant à la réparation de l'objet et ceux qui visent à la réparation du sujet¹¹¹³. La première consiste classiquement en la réparation du dommage causé à l'autre. S'il est évident que le sujet en retire une forme de satisfaction personnelle – dans le sens où cette réparation consiste à faire bien après avoir fait mal –, celle-ci n'est pas l'objectif principal de l'action de réparer. À l'opposé, la réparation du sujet est ce qui consiste dans le désir de l'individu, mû par la culpabilité, de restaurer son image aux yeux de lui-même, parce qu'il considère avoir commis des faits pour lesquels il estime devoir faire amende honorable. Prise dans cette acception, la réparation se définit alors comme un processus tourné vers le sujet qui a commis la transgression. La réparation d'autrui n'apparaît plus qu'en second plan.

739. Sur la base de cette distinction, on peut établir une typologie des formes de réparation se rapportant à l'une ou l'autre des finalités recherchées à travers les suites données au contrôle initié par les personnes privées tierces. La réparation de l'objet correspond logiquement aux formes de réparation analysées dans la première section de ce chapitre : réformation de l'action de l'organisation à l'origine du dommage et restitution ou indemnisation. La satisfaction se présente comme étant à cheval sur les deux conceptions. En ce qu'elle vise à réparer un dommage moral ou symbolique, elle constitue une réparation de l'objet. Mais dans la mesure où il s'agit également de faire amende honorable de la part de l'organisation il apparaît tout aussi possible de la rattacher à la réparation du sujet. Les formes de réparation qui s'attachent de façon plus spécifique à cette dimension de la réparation tournée vers l'auteur de l'acte à l'origine du dommage manifestent une dimension temporelle qui ne cherche pas à revenir sur le passé, mais à transformer le présent et l'avenir de l'action mise en cause devant l'organe de contrôle. Elles tournent ainsi autour de la restauration des conditions du bon exercice de l'accomplissement de la fonction de l'organisation et de l'évolution du fonctionnement de l'organisation afin de ne pas reproduire les actions ou inactions qui ont causé un dommage.

740. Dans cette conception liée au sujet, la mesure de la réparation se retrouve déconnectée du dommage : il n'est plus question de calculer la proportionnalité de l'atteinte, mais de restaurer la valeur de l'action de l'organisation. La finalité de la réparation du sujet consiste à vouloir redonner son sens à la fonction de l'organisation. Car dans cette perspective, c'est fondamentalement cela qui a été atteint à travers l'action à l'origine du dommage. Les formes de réparation centrées sur le sujet visent ainsi tout d'abord à restaurer la confiance dans l'organisation internationale, c'est-à-dire dans le fait qu'elle est bien une force au service du bien (*Section 1*). Elles visent ensuite à assurer que le fonctionnement de l'organisation internationale soit en accord avec sa fonction, c'est-à-dire qu'il soit remédié pour l'avenir aux raisons qui ont conduit à la situation dans laquelle le dommage est survenu (*Section 2*).

¹¹¹³ J. CHASSEGUET-SMIRGEL, « Réflexions sur le concept de "réparation" et la hiérarchie des actes créateurs », in *Pour une psychanalyse de l'art et de la créativité*, Payot, Paris, 1971, p. 97.

Section 1 – Une logique de réparation tournée vers l'action en cours : la restauration de la confiance dans l'organisation internationale

741. La responsabilité étant un concept relationnel, il n'est pas surprenant que la réparation du sujet puisse s'inscrire également dans une dimension profondément relationnelle. Il s'agit de restaurer la place de l'organisation internationale dans ses relations avec les autres sujets de droit concernés par son action. Ceux qui sont affectés par elles : les personnes privées tierces requérantes devant les organes de contrôle (*I*). Et ceux pour le compte de qui cette action est accomplie : les États membres de l'organisation internationale (*II*).

I – La réparation de la relation entre l'organisation internationale et les individus concernés par l'accomplissement de sa fonction

742. Dans la mesure où le dommage invoqué par les personnes privées tierces devant les organes de contrôle résulte de l'ignorance par l'administration de l'organisation de la réalité de leur situation en rapport avec l'action ou l'inaction qu'ils mettent en cause, la première manière pour l'organisation internationale de restaurer son identité de sujet agissant pour le bien de la communauté internationale est de restaurer le dialogue entre elle et ceux qui sont censés être les bénéficiaires de son action (*A*). De manière plus large, il s'agit également de restaurer son image aux yeux de la société civile et des populations des États (*B*).

A/ La restauration du dialogue entre l'organisation internationale et les individus concernés par l'accomplissement de sa fonction

743. On peut commencer par relever que les divers organes de contrôle analysés montrent que les organisations internationales n'entretiennent pas le même type de relations avec les personnes privées au titre de leur qualité d'individus concernés par la fonction de l'organisation. Cela influe sur la nature et la configuration du dialogue que les organisations cherchent à restaurer avec les individus qui déposent une requête devant leurs organes de contrôle respectifs, en ce qu'elles s'impliquent différemment et n'entendent pas faire participer les individus à leur fonction de la même manière. On peut à cet égard regrouper les diverses organisations analysées en trois types de relations. Tout d'abord, les organisations qui sont dans un rapport antagoniste avec les individus concernés par leur fonction : c'est le Comité des sanctions et INTERPOL, qui adoptent des mesures – sanctions, notices – constituant une violence légale faite aux personnes qu'elles ciblent délibérément. Ces dernières n'ont logiquement aucune vocation à participer à l'exercice de la fonction de l'organisation, autrement que pour se défendre de la pertinence de la mesure qui les vise et obtenir de l'organisation qu'elle reconnaisse que la violence qui leur est faite n'est pas ou plus nécessaire et peut être discontinuée. Ensuite, les organisations qui sont dans un rapport d'aide vis-à-vis des personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de leur fonction : ce sont les

banques internationales de développement. Si ces organisations n'exercent aucune autorité directe sur les personnes privées, ces dernières ont un intérêt évident à faire valoir leur voix dans la manière dont les banques de développement s'acquittent de leur fonction. De ce point de vue, l'écoute et le dialogue avec ces populations ressortent comme des modalités cruciales du bon fonctionnement de ces organisations. Et enfin, les organisations internationales qui se placent dans une relation d'autorité et d'assistance vis-à-vis des personnes privées tierces qui se trouvent sous leur juridiction, à la manière – toutes choses égales par ailleurs – de l'État à l'égard de sa population : ce sont les exemples de la MINUK et de l'EULEX Kosovo. La nature de la relation qu'entretiennent ces organisations avec les populations sous leur juridiction est celle d'une gouvernance qu'elles exercent sur elles, qui s'accompagne d'une obligation de remplir les tâches qui leur reviennent pour le bénéfice des individus. La forme de dialogue qu'elles ont à entretenir avec les personnes privées va ainsi dans les deux sens, tout à la fois pour être attentives à leurs besoins et pour se justifier auprès d'elles de leur comportement – et des éventuelles insuffisances dont elles peuvent faire preuve dans l'accomplissement de leurs tâches de gouvernance.

744. Au sein des organes de contrôle retenus dans le cadre de cette étude, on peut ainsi distinguer entre ceux qui n'ouvrent aucun dialogue réel entre l'organisation et les individus du fait des limites posées à leur compétence par l'organisation internationale (1), et ceux dont la sensibilisation de l'organisation internationale vis-à-vis de la situation des individus concernés par l'accomplissement de sa fonction apparaît être une raison d'être de leur création (2)

1. L'absence de réel dialogue entre l'organisation et les individus du fait des limites placées à l'organe de contrôle

745. S'agissant des organisations relevant du premier type, on peut observer qu'elles sont celles pour lesquelles la restauration du dialogue avec les personnes privées concernées par leur action comme forme de réparation du sujet est la moins affirmée. C'est particulièrement vrai du Comité des sanctions, qui ne fournit qu'une justification plus que minimale à ses décisions en retour des explications apportées pour sa défense par la personne privée visée par une sanction¹¹¹⁴. INTERPOL est pour sa part amenée à apporter une justification plus complète, dans la mesure où son organe de contrôle relève d'une nature proprement juridictionnelle. Mais dans les deux cas, les personnes privées tierces ou la société civile ne sont en aucune manière invitées à un dialogue portant sur la conception de la finalité poursuivie par les organisations à travers les actions qui les visent. Ce dialogue demeure la chasse gardée des États. Comme on le verra c'est donc surtout vis-à-vis des États membres que l'organisation se répare à travers l'instauration d'un dialogue passant par son organe de contrôle.

¹¹¹⁴ Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017), Annex II, §§ 16-17.

2. La sensibilisation de l'organisation internationale vis-à-vis de la situation des individus concernés par l'accomplissement de sa fonction

746. Par contraste, la restauration d'un dialogue actif entre l'organisation et les personnes privées concernées par sa fonction apparaît au cœur de la réparation du sujet pour les banques internationales de développement, comme le montre l'exemple du Panel d'inspection de la Banque mondiale. Étant donné que le financement de projets de développement est censé se faire pour le bénéfice de la population à laquelle appartiennent les personnes privées tierces amenées à contester l'action de la Banque, il est logique que celle-ci se soucie plus que le Comité des sanctions ou INTERPOL de ce que les individus peuvent penser du sens que prend l'accomplissement de sa fonction lorsqu'elle se rapporte à la réalité de leurs conditions d'existence. Au reste, la participation des populations concernées par un projet de développement est l'un des principes cardinaux de la gestion des projets dans le droit interne de la Banque mondiale. Sous cet angle, la restauration du dialogue entre l'organisation et les individus concernés par sa fonction peut n'être que la réparation du manquement à cette obligation. Il s'agit alors d'aller au-delà de la réparation du dommage en lui-même, pour atteindre la cause du préjudice qui a été causé et la rectifier. Une telle démarche implique de l'organisation qu'elle s'engage dans une démarche réflexive n'ayant pas simplement pour objet la rectification de l'action commise, mais qui vienne porter le regard sur l'appréhension de la réalisation de la fonction confrontée à la réalité du résultat produit. C'est-à-dire de questionner le cadre intellectuel et psychologique des personnes en charge de l'accomplissement de la fonction de l'organisation, autrement dit d'interroger le sujet lui-même.

747. La ré-implication des personnels de la Banque dans la gestion du projet en relation avec les personnes privées tierces constitue un élément important de la réussite de l'action de l'organisation. Comme l'explique Aurélio Vianna Jr. :

« Working with people negatively affected by a project to establish the bank's role and responsibility for negative impacts is not exclusively a technical or theoretical exercise. For it is the bank's active participation in the negotiations or field missions far more than the documentary evidence that makes it known, as an institution, to those who work with the grassroots organizations that may present claims to the panel. Because of this, in all the cases analyzed, the active participation of bank technical staff alongside the CSOs involved – whether the “affected” or “beneficiary” population – was decisive. In other words, the effective involvement of the CSOs and the population directly affected by the project in the panel process was also due to face-to-face contact with the bank's technical personnel »¹¹¹⁵.

Fondamentalement, être responsable signifie être sensible aux conséquences de ses actes, avoir conscience de ce que la façon dont on agit importe quant au résultat de l'action : autrement dit, être responsable, c'est avoir conscience de soi-même en tant que force d'agir. Lorsque cette conscience manque et est à la source du dommage subi par les requérants, la réparation du sujet consiste en la restaurer. Cela requiert de réveiller l'implication des personnels de l'organisation dans le produit de leur action pour ceux qui sont censés en bénéficier : *« the bank's sense of*

¹¹¹⁵ A. VIANNA Jr., « The Inspection Panel Claims in Brazil », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. 160-161.

ownership leads its staff to consider their responsibilities more directly, because it also makes it easier for the other actors to consider a given project a bank project and not just a government project with World Bank financing »¹¹¹⁶. Il ne s'agit pas ici du partage de responsabilités entre la Banque et l'Emprunteur, qui a varié avec l'évolution du droit interne de l'organisation et l'accent mis actuellement sur la responsabilité de l'Emprunteur – ce qui nie en partie celle de la Banque –, mais de ce que l'administration de la Banque s'engage dans le projet en formant un lien que l'on pourrait presque qualifier d'affectif avec la recherche du résultat. En filigrane, ce que le Panel relève est que c'est de cette conscience de soi que découle la vigilance et l'effort de bien faire. Par le fait de ramener les personnes privées censées être les bénéficiaires du projet de développement au contact des responsables de l'administration de la Banque, la procédure du Panel d'inspection contribue à produire cet effet de réparation du sujet consistant à redonner aux personnels administratifs de l'organisation le sens de la fonction qu'ils servent. Pour une part, cela consiste à rappeler l'état d'esprit à adopter, comme le fait par exemple le Panel dans l'affaire *Electricity Expansion Project* :

*« Even with the best of intentions [...] and the best of planning [...], developments following resettlement must be closely monitored and corrective action taken as needed. [...] While protection of the PAPs, especially the most vulnerable, should have been more thoroughly provided throughout the resettlement process, it is not too late to redress harms. In order for this resettlement to become a model there must be dialogue, action, and an open mind to learn lessons. With this, a successful resettlement model could be in sight »*¹¹¹⁷.

Le Panel n'appelle pas ici à des actions spécifiques pour remédier aux problèmes des requérants – il relève même dans son rapport la bonne volonté et les efforts pour bien faire tant de l'administration de la Banque que de l'Emprunteur –, mais il appelle à maintenir une attitude ouverte vis-à-vis de la situation des requérants.

748. Autant la pratique du Panel d'inspection montre la sensibilité de l'administration de la Banque mondiale à cette exigence d'ouverture, tenant certainement à ce qu'elle constitue un élément important en droit international du développement, autant la pratique du Panel de la MINUK montre l'exemple inverse. À savoir, ce qu'il en est d'une organisation internationale qui se maintient dans une attitude fermée vis-à-vis des personnes privées tierces concernées par sa fonction. L'organe de contrôle mis en place par la MINUK ne joue aucun rôle de rapprochement entre l'organisation et les personnes privées concernées par sa fonction. Comme raison à cela, on peut bien entendu soulever le fait que la création tardive du Panel – après que la MINUK a cessé d'exercer ses compétences exécutives sur le territoire kosovar au profit des autorités locales et de la Mission EULEX – n'ait pas permis au contrôle de revêtir une telle portée. Mais au-delà de ces considérations pratiques, il n'apparaît pas dans la pratique du Panel que le Chef de la MINUK se soit réellement impliqué au nom de son organisation dans un dialogue avec les personnes privées tierces requérantes. La question déjà soulevée des excuses présentées par celui-ci pour l'absence d'investigation sérieuse dans les affaires de disparitions et d'assassinat commis pendant la guerre civile le montre. Les lettres adressées par le Chef de la MINUK sont plates et n'expriment pas une réelle forme de contrition qui signifierait un

¹¹¹⁶ *Ibid.*, p. 161.

¹¹¹⁷ Panel d'inspection, *Electricity Expansion Project*, investigation report, 2 juillet 2015, aff. n° 97, req. n° 14/06, p. 50, § 179.

engagement de la part du personnel de l'organisation dans la conscience de ce que le résultat de leurs actions compte. On peut donc dire que la pratique du Panel en matière de réparation ne semble pas manifester de réels soucis de réparation du sujet vis-à-vis des personnes privées concernées par sa fonction.

749. La pratique du Panel de l'EULEX Kosovo, qui prolonge l'expérience du Panel de la MINUK, montre à son tour la difficulté pour l'organisation de s'engager dans une réparation du sujet à l'image de la Banque mondiale. En effet, les décisions du Chef de la Mission EULEX Kosovo manifestent le refus de reconnaître que son organisation a violé les droits des requérants. Comme le déplore le Panel dans son rapport d'activité 2020 :

« Recommendations of the Panel in relation to the cases related to missing persons have been implemented only in part by the Mission. Two considerations are particularly problematic in that regard. The first is the Mission's continued refusal to acknowledge the fact that it has violated the fundamental rights of the complainants despite the Panel having found so and despite the fact that this reality is unavoidable. This refusal appears to be motivated by the Mission's concern that it could be held legally accountable if it were to recognize that fact. That concern is, in the view of the Panel, theoretical rather than real. Furthermore, even if real, it would be a great irony that the Mission would take steps to make itself unaccountable when its very mandate is to ensure accountability for others. The Panel will continue to issue follow-up decisions where the Mission has violated its human rights obligations with respect to investigating missing persons and in which the Mission has not implemented the Panel's recommendations, such as the recommendation for the Mission to recognize its failures and responsibility »¹¹¹⁸.

Au-delà des possibles motivations purement légalistes du Chef de la Mission, cette attitude s'avère problématique en ce qu'elle traduit un refus de vouloir ancrer dans la conscience des personnels de l'EULEX le poids des conséquences de leurs actes au regard des finalités qu'ils servent. On arguera bien sûr que cela n'empêche pas les personnels d'avoir un grand professionnalisme et un sens de leur mission – par probité individuelle, par vocation... Mais il n'en demeure pas moins que cela traduit une attitude institutionnelle ancrée dans les pratiques administratives de l'organisation, qui placent une distance entre l'action entreprise et le résultat qu'elle produit pour les individus et populations concernées par la finalité de cette action. Ce genre d'attitude peut sans doute être rattaché à l'absence de sensibilité de l'accomplissement de la fonction de l'organisation à l'opinion publique des populations concernées, contrairement à la Banque mondiale qui y est quant à elle ouverte du fait de son ouverture à la société civile.

B/ La restauration de l'image de l'organisation internationale auprès de la société civile

750. La restauration du sujet en lien avec les personnes privées affectées par la fonction de l'organisation apparaît fortement liée à la restauration de son image aux yeux de ce que l'on peut qualifier de façon souple d'opinion publique. Celle-ci peut être décrite dans notre contexte comme les sentiments qui animent de manière générale la société civile – populations, organisations non gouvernementales... – en relation avec l'action de l'organisation internationale. D'instinct, on conçoit que les diverses organisations internationales ne sont pas

¹¹¹⁸ Panel d'examen des droits de l'Homme, *Annual Report 01.01.2020 – 31.12.2020*, publié le 2 avril 2021, p. 3.

exposées à cette audience de la même manière et n’y réagissent donc pas avec la même intensité sur le plan de la réparation du sujet. Le Comité des sanctions ou INTERPOL n’interagissent ainsi pas directement avec les populations, tandis que la MINUK ou l’EULEX Kosovo ont à l’opposé des fonctions qui les amènent à agir directement au contact de la population. De façon intermédiaire, l’activité de la Banque mondiale l’amène à être elle aussi largement en contact avec les populations affectées par les projets qu’elle finance, dans le cadre de son rôle de supervision de leur réalisation. Indépendamment de ces variations d’intensité dans les contacts que les organisations entretiennent avec la société civile, elles ne sont pas non plus poussées à répondre aux sollicitations que celle-ci leur renvoie de manière égale. Elles n’y sont pas tenues au même titre qu’à l’égard d’autres audiences à l’égard desquelles elles peuvent se révéler captives – on pense aux États membres –, et elles peuvent choisir opportunément de les ignorer si les circonstances s’y prêtent. Comme le relève Kristina Daugirdas :

*« organizations are not equally responsive to all of their audiences. [...] one feature of reputation that distinguishes it from formal mechanisms of accountability : organizations do not have an obligation to respond to any and all press stories, academic articles, or reports by NGOs that may damage their reputations. And there are instances where organizations may rationally choose to “ride out” reputational damage and not change their practices »*¹¹¹⁹.

La réparation du sujet à travers son image ne semble donc pour les organisations internationales que contingente et opportune. De façon paradoxale, dans une inversion du sens de la réparation, elle ne dépend pas tant de l’ampleur du dommage causé aux personnes privées tierces que de l’ampleur de l’atteinte que ce dommage a porté à l’image de l’organisation internationale – même s’il y a bien évidemment un lien entre les deux : un grand dommage entraînant une grande atteinte, mais pas nécessairement, pas plus que l’opposé. À quel point l’action de l’organisation internationale est-elle vidée de son sens du fait des défaillances de son action ? Ou, dit autrement, à quel point la fonction de l’organisation internationale est-elle occultée par l’ampleur des défaillances de son action aux yeux de l’audience qui la met face aux conséquences de son action ? C’est de la réponse à cette question que dépend au final l’incitation de l’organisation internationale à s’engager dans une démarche de réparation du sujet vis-à-vis de ceux qui mettent en cause ses défaillances.

751. La pratique des organes de contrôle montre que les formes de réparation mises en œuvre par les organisations internationales visant à restaurer son image auprès de la société civile s’engage aussi bien indirectement devant les États membres (1) que devant la société civile directement (2).

1. La pression indirecte exercée par les États membres sur l’organisation internationale

752. S’agissant du rapport entre les organisations internationales et la société civile, la pression qui en émane peut être directe comme indirecte. Les États membres des organisations, qui constituent également une audience à part entière du point de vue de la réparation du sujet, peuvent s’en faire les relais lorsque la pression que la société civile exerce sur eux conduit à

¹¹¹⁹ K. DAUGIRDAS, « Reputation as a Disciplinary of International Organizations », *AJIL*, 2019, vol. 113/2, p. 231.

modeler leur propre opinion vis-à-vis de l'organisation. Comme l'explique encore Kristina Daugirdas :

*« when an international organization's reputation in the general public suffers, government officials may become less willing to support the organization financially and otherwise, less willing to follow its recommendations, or more reluctant to turn to the organization to address new problems – preferring to work through other international organizations or forums, or perhaps through domestic agencies instead »*¹¹²⁰.

À cet égard, on peut relever que, du fait de leur position de force, la MINUK ou l'EULEX Kosovo ont été – et sont encore – au fond certainement relativement indifférentes à l'opinion publique kosovare, dans la mesure où leur mandat est extérieur aux autorités kosovares elles-mêmes – elles le tiennent du Conseil de sécurité. Elles n'ont donc sans doute pas réellement grand-chose à redouter de la dégradation de leur réputation auprès de la société civile kosovare, ce qui explique qu'elles n'y apparaissent pas sensibles. C'est encore plus vrai du Comité des sanctions et d'INTERPOL. C'est avant tout par l'influence qu'elle peut exercer sur les États que ces organisations se préoccupent de l'opinion de la société civile à leur égard et peuvent être amenées à engager des mesures visant à la réparer. De fait, ce sont les pressions émanant des États européens et du Conseil de l'Europe qui apparaissent avoir été le réel moteur ayant poussé la MINUK à réagir.

2. La pression directe exercée par la société civile sur l'organisation internationale

753. De ce point de vue, la pratique des organes de contrôle n'a pas nécessairement vocation à conduire à une forme concrète de réparation. Elle peut plutôt se présenter comme un simple exercice de légitimation destinée à couvrir la réputation de l'organisation internationale aux yeux d'une audience extérieure – qu'il s'agisse de celle des États qui sont demandeurs de la création de l'organe de contrôle ou de la société civile directement – et n'a pas vocation dès lors à améliorer le fonctionnement de l'organisation. Comme l'ont relevé John W. Meyer et Brian Rowan :

*« Organizational structures are created and made more elaborate with the rise of institutionalized myths, and, in highly institutionalized contexts, organizational action must support these myths. But an organization must also attend to practical activity. The two requirements are at odds. A stable solution is to maintain the organization in a loosely coupled state »*¹¹²¹.

Concrètement, s'agissant du Panel de l'EULEX ou de celui de la MINUK, il s'agit de ce que le résultat du contrôle n'affecte pas le fonctionnement de l'organisation, afin de préserver l'efficacité de l'organisation : les conséquences que le Panel tire de ses observations doivent être suivies de loin, pour autant qu'elles ne constituent pas des obstacles à l'action en cours de

¹¹²⁰ *Ibid.*, p. 232.

¹¹²¹ J.W. MEYER, B. ROWAN, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 1977, vol. 83/2, pp. 359-360. Comme le détaille Kristina Daugirdas, « [t]hat is, organizations will adopt the formal structures needed to legitimate the institution, but they may simultaneously insulate their on-the-ground operations from those formal structures » (K. DAUGIRDAS, « Reputation as a Disciplinary... » *op. cit.*, p. 236). Rapporté à notre objet d'étude, on peut le comprendre comme le fait pour l'organisation de maintenir une certaine distance entre le produit du contrôle mené par l'organe ouvert aux personnes privées tierces et les personnels chargés de l'accomplissement de sa fonction.

l'EULEX. Ce point peut expliquer la motivation du Chef de l'EULEX relevée précédemment par le Panel pour justifier sa position de refuser de reconnaître formellement la responsabilité de son organisation dans la violation des droits des requérants, puisqu'ouvrir la porte à des plaintes portées au civil ou au pénal contre l'organisation sur le fondement de cette admission pourrait entraver ou tout au moins inhiber sa bonne marche¹¹²². Cela revient alors à opposer de façon paradoxale la réparation du sujet qu'il y aurait lieu de tirer de l'activité de l'organe de contrôle à la bonne marche de ce même sujet. On mesure ici l'impasse conceptuelle, qui confine à une impasse ontologique, dans laquelle se placent l'EULEX Kosovo et la MINUK en découplant les conséquences logiques qui suivent les déterminations de leurs organes de contrôle de la conscience que ces organisations se font d'elles-mêmes et du sens de leur fonction éclairé par ce contrôle. De ce point de vue, l'absence de réparation du sujet condamne les organisations à répéter leurs errements du fait de l'absence de changement structurel dans leur perception de ce qu'elles ont à faire pour être à la hauteur de leur fonction. Par ailleurs, on touche là à l'autre paradoxe de la réparation du sujet, qui vient différer en fonction des audiences auxquelles l'organisation répond. Pour les personnes privées tierces négativement affectées par son action, la réparation du sujet signifie assumer sa responsabilité. Tandis que pour les États membres elle signifie être efficace dans la réalisation de sa fonction. Les deux perspectives se rejoignent en ce qu'elles ont toutes deux à voir avec la définition du bon accomplissement de la fonction de l'organisation au titre de la réparation du sujet, mais c'est cette définition qui n'est pas abordée sous le même angle en raison des expériences et attentes différentes des individus et des États membres générées par les relations de nature différente que ces deux audiences entretiennent avec les organisations internationales. Il y a ainsi le risque que la dimension de réparation du sujet ouverte par les organes de contrôle ne soit qu'en trompe-l'œil, dans la mesure où il peut y avoir une grande distance entre l'annonce de la soumission à un principe et le respect effectif de ce principe dans les activités quotidiennes d'une organisation¹¹²³.

754. Par contraste avec la MINUK ou l'EULEX Kosovo, pour une organisation comme la Banque mondiale, la réparation de son image auprès de la société civile internationale apparaît nettement plus primordiale, principalement par la plus grande résonance qu'elle peut avoir auprès des États membres, comme l'a montré le rôle joué par les pressions exercées sur le Congrès états-unien pour qu'il exige de la Banque qu'elle se responsabilise¹¹²⁴.

755. La relation que les organisations internationales peuvent vouloir entretenir avec la société civile afin de réparer leur image auprès d'elles peut cependant devenir problématique dans leurs relations avec d'autres audiences, en introduisant une concurrence entre plusieurs entités auprès desquelles elles ont à se justifier ou à rendre compte ou plus simplement coopérer. Cette situation a été exemplifiée dans le cadre de l'affaire *Western Poverty Reduction Project*. Comme le rapportent Dana Clark et Kay Treakle :

¹¹²² Panel d'examen des droits de l'Homme, *Annual Report 01.01.2020 – 31.12.2020*, publié le 2 avril 2021, p. 3.

¹¹²³ C'est ce qu'a montré, à propos du départ entre l'incitation à la signature des traités de protection des droits de l'Homme et l'incitation à les respecter en pratique, Oona Hathaway, qui a relevé l'existence d'une corrélation inverse entre la propension des États à signer de tels traités et leur propension à les respecter (O. HATHAWAY, « Do Human Rights Treaties Make a Difference ? », *Yale Law Journal*, 2002, vol. 111/8, pp. 1935-2042).

¹¹²⁴ J. FOX, « Introduction: Framing the Inspection Panel », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. XIII.

« *The high-profile campaign and the dramatic cancellation of the project added to a backlash against World Bank engagement with civil society, despite the fact that the NGOs involved in the campaign had been engaged in constant dialogue with bank staff and management and had openly shared their concerns and analysis with the bank. Many borrowing countries, including the Chinese government, have challenged the bank's relationship with civil society and NGOs, and their voices have resonated with senior management. For instance, at a meeting with NGOs in Washington, D.C., in April 2002, President Wolfensohn noted, "I have recently met with twenty-two African heads of state and most of them have complained that the bank has gone too far in working with civil society and allowing unrepresentative NGOs to influence government decision making" »¹¹²⁵.*

Du point de vue des États, le problème est que les personnes privées concernées par la fonction viennent interférer dans leur propre relation avec l'organisation internationale, ainsi que dans la conduite de leurs affaires intérieures en lien avec ces relations¹¹²⁶.

II – La réparation de la relation entre l'organisation internationale et ses États membres

756. Dans la mesure où, indépendamment des autres visages qu'ils peuvent assumer vis-à-vis des personnes privées tierces, les organes de contrôle s'analysent *in fine* fondamentalement comme des mécanismes permettant d'assurer le contrôle du principal collectif sur l'organisation internationale, c'est surtout vis-à-vis des États membres que la réparation de la réputation de l'organisation se révèle la plus substantielle. En effet, les organisations sont dans une situation de dépendance nettement plus marquée vis-à-vis de leurs États membres que vis-à-vis de la société civile internationale. Comme le relève Kristina Daugirdas :

« *While the public's attention may be short-lived or sporadic, for international organizations, member states are an especially important audience. International organizations' governance mechanisms assure that member states will continue to pay attention to the organization for the long term. Of course, these member states will not always agree or act in concert. Especially when member states disagree, international civil servants will have to make choices about which states to heed. These officials may have particularly strong incentives to be responsive to particular states or subsets of states – especially those states that supply key resources to the organization. [...] Put in terms of reputation, the states that provide such resources are likely to be an especially important audience of international organizations »¹¹²⁷.*

Derrière la réparation de sa réputation auprès des États membres, il y a ainsi des enjeux très importants du point de vue de la perpétuation de l'action de l'organisation internationale.

757. On peut situer ces enjeux à deux niveaux : le niveau interne qui met en relation les organes de direction et l'administration de l'organisation en charge de l'exécution de sa fonction (A), et le niveau externe qui met en relation les États membres comme « clients » de l'organisation (B).

¹¹²⁵ D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western Poverty Reduction Project », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 236.

¹¹²⁶ *Ibid.*, p. 237.

¹¹²⁷ K. DAUGIRDAS, « Reputation as a Disciplinarian... » *op. cit.*, pp. 231-232.

A/ La restauration de la confiance des organes de direction dans l'administration de l'organisation internationale

758. Du point de vue du contrôle, les organisations internationales ne doivent pas s'analyser comme des entités monolithiques. Elles sont au contraire composites, structurées par des rapports entre leurs différents organes qui ne sont pas de même nature sur le plan institutionnel. La définition du sens de la fonction peut ainsi se concevoir comme une compétition entre ces divers organes, qui ont chacun une prétention différente à la délimiter selon la conception qu'ils s'en font et qui répond à leur point de vue institutionnel. Les organes de contrôle viennent jouer un rôle à la fois de stabilisation de cette concurrence et de hiérarchisation des conceptions susceptibles de s'opposer, en venant à la fois affirmer la supériorité de la conception des organes de direction et objectiviser le processus par lequel se construit le sens de la fonction de l'organisation au sein de cette entité composite. Ce double rôle de stabilisation et d'objectivisation vise à restaurer la confiance des organes de direction dans l'action de l'administration qu'ils dirigent, par le fait d'assurer en même temps que leur volonté est respectée et que celle-ci est bien la leur et non celle de leurs subordonnés dont ils dépendent pour l'appréciation et la compréhension de l'action de l'organisation. Il faut en effet bien voir que, si c'est formellement toujours l'organe de direction qui *veut* au nom de l'organisation internationale, dans la mesure où c'est lui qui possède la compétence pour décider, matériellement parlant, le contenu de cette volonté n'est pas nécessairement déterminé par l'organe lui-même mais peut être la résultante de ce que l'administration qu'il dirige lui a soumis comme informations. La forme de réparation du sujet apportée alors par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces vient précisément répondre aux situations dans lesquelles le constat de la faillite de l'organisation à accomplir effectivement sa fonction révèle une corruption de la volonté de l'organisation. Celle-ci veut bien faire, mais la définition du faire bien la conduit à s'éloigner de sa fonction. On touche là à ce qu'est fondamentalement la réparation du sujet : la réparation de la volonté du sujet, c'est-à-dire assurer la correspondance entre l'intention et l'action qui en découle à partir de sa confrontation avec ses conséquences concrètes pour ceux qui sont censés en bénéficier ultimement. La restauration de la confiance des organes de direction dans l'administration de l'organisation internationale prend ici la signification d'assurer que celle-ci ne cherche pas – ou ne soit pas incitée – à faire vouloir à celui-ci des actions qui iraient à son insu contre l'intention qui l'anime. Par leur pratique, les organes de contrôle viennent apporter l'expérience qui permet d'en juger : celle du passé, par le contrôle *a posteriori* des actions déjà engagées, mais qui se projette dans l'action futur par le biais de la restauration des conditions d'une action conforme.

759. De façon paradoxale, le contrôle initié par les personnes privées tierces vient percer le voile institutionnel pour découvrir les rapports inter-organes afin de rectifier le fonctionnement interne de l'organisation (1), alors que dans le même temps les limites posées à l'organe de contrôle ou une certaine défiance à un endroit de la part du personnel contrôlé conduisent souvent à un relatif isolement vis-à-vis de la « vie intérieure » de l'organisation internationale (2)

1. *L'immersion de l'organe de contrôle dans le rapport inter-organes de l'organisation internationale*

760. Derrière la confiance des organes de direction dans l'administration de l'organisation internationale, il y a en effet la sincérité de la relation entre le décideur et l'exécutant. C'est cela qui est au cœur de la réparation du sujet du point de vue des relations inter-organes. C'est avec le Panel d'inspection que cette recherche de restaurer le lien de confiance est la plus apparente, dans la mesure où les origines de sa création sont clairement rattachées à la réalisation de ce que les personnels de la Banque en charge de la gestion des projets de financement étaient parfois plus concernés par l'approbation par le Conseil des Administrateurs du maximum de projets possibles plutôt que par la réalisation de l'objectif d'aide au développement qui est au cœur de la fonction de la Banque. L'affaire *Yacyretá Hydroelectric Project* fournit une illustration du manque de sincérité dont les personnels en charge d'un projet peuvent faire montre vis-à-vis de la Direction de la Banque. Dans cette affaire, l'autorité nationale en charge de la gestion du projet avait commis de nombreuses violations du droit interne de la Banque et manipulé le discours médiatique national pour donner une fausse image des opposants au projet, sans que la Banque ne réagisse publiquement en dépit d'un rapport d'inspection critique produit par le Panel. À la suite d'une pression exercée par ces opposants directement sur le Président de la Banque par l'intermédiaire des médias états-unis, celui fut finalement alerté de la situation. Comme le rapportent Kay Treacle et Elías Díaz Peña : « *Wolfensohn was apparently angered by the actions of his staff, and for being kept in the dark* »¹¹²⁸. C'est à ce genre de situation que le Panel d'inspection est supposé apporter une réponse, par l'éclairage qu'il apporte sur l'attitude de l'administration. C'est ce qu'il a fait dans l'affaire *Integrated Coastal Zone Management and Clean Up Project (First Request)*, relevant que l'administration de la Banque avait délibérément omis de transmettre tant au Conseil des Administrateurs qu'au Panel d'inspection des informations à sa disposition révélant les violations du droit interne de l'organisation commises par l'Emprunteur. À propos d'un prétendu accord de la part du Gouvernement albanais sur la suspension des démolitions de bâtiments des personnes privées déplacées dans le cadre du projet, le Panel relève dans son rapport d'inspection que :

« *During its investigation, it came as a big surprise to the Panel to uncover an unexpected yet very serious finding. Specifically the Panel learned that the Government had not made such a commitment and had not agreed with what the PAD was stating. The crucial statement quoted above turned out to be unfounded and incorrect. It also appeared that during the presentation of the Project for Board approval, Management was aware that the PAD statement quoted above was not correct. Nevertheless, even during the Board Meeting, Management did not inform the Board about this fact, although Executive Directors indicated that they welcomed the existence of this agreement* »¹¹²⁹.

Comme le rapporte Susan Park, « *[t]his led the president to instigate an internal investigation by the Bank's Institutional Integrity Department (INT), resulting in the firing of Bank staff and*

¹¹²⁸ K. TREAACLE, E. DÍAZ PEÑA, « Accountability at the World Bank: What Does It Take ? Lessons from the Yacyretá Hydroelectric Project, Argentina/Paraguay », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAACLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p. 80.

¹¹²⁹ Panel d'inspection, *Integrated Coastal Zone Management and Clean-Up Project (First Request)*, Investigation Report, 24 novembre 2008, aff. n° 47, req. n° 07/04, pp. xv-xvi.

the accompanying near hysteria of staff surrounding the operations of both the Inspection Panel and the INT »¹¹³⁰.

761. Cette conséquence constitue une forme de réparation du sujet, dans la mesure où elle vise à rétablir la confiance de la direction de l'organisation dans les personnels chargés de mettre en œuvre la fonction de la Banque et où elle tire les conséquences individuelles des défaillances et manquements commis. La rotation rapide des personnels à leurs postes au sein de l'organisation conduit en effet à une déresponsabilisation des individus : lorsque les problèmes sont révélés, ceux qui ont fauté n'exercent plus les responsabilités qui ont conduit. Comme l'explique Alvaro Umaña :

*« The Bank is a learning institution but the learning does not take place so easy. The task managers are not the same: they move around the Bank, as a consequence no one is accountable for their mistake, and no one ever gets fired... when you have so many changes in management, it's difficult for lessons to stick »*¹¹³¹.

C'est là un enjeu important auquel les conséquences qui s'attachent aux déterminations de l'organe de contrôle vise à répondre en se plaçant sur le plan de la réparation du sujet.

2. L'isolement de l'organe de contrôle vis-à-vis de la « vie intérieure » de l'organisation internationale

762. Ce n'est toutefois pas le cas de tous les organes de contrôle étudiés. Les Panels de la MINUK et de l'EULEX Kosovo ne semblent notamment pas jouer un rôle significatif en la matière, dans la mesure où il n'y a pas de réelle distance institutionnelle entre l'organe exécutif auquel leurs déterminations sont adressées et l'administration de l'organisation en charge de la mise en œuvre de sa fonction, contrairement au Panel d'inspection de la Banque mondiale. Quant au Médiateur du Comité des sanctions et à la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL, l'organisation internationale n'exerce pas de compétences d'exécution des mesures décidées par l'organisation, ce sont les administrations nationales qui sont responsables de leur implémentation dans leurs ordres juridiques respectifs. Par conséquent, cette dimension n'apparaît pas pertinente s'agissant du rôle de ces organes de contrôle.

B/ La restauration de la confiance des États membres dans le bien-fondé de l'action de l'organisation internationale

763. Au-delà de la restauration de la confiance des organes de direction dans l'administration de l'organisation internationale, qui vise à réparer la manière dont fonctionne et s'organise l'organisation dans la poursuite de l'exécution de sa mission, la réparation du sujet adresse également la restauration du fondement même de l'existence de l'organisation : la volonté des États membres de confier à leur organisation sa fonction, en leur nom et pour leur compte.

¹¹³⁰ S. PARK, « The World Bank—plus ça change ? – Comment », in Y.-C. XU, P.M. WELLER (eds.), *The Politics of International Organizations: Views from Insiders*, Routledge Taylor & Francis Group, London/New York, 2015, p. 88.

¹¹³¹ Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 15 Years*, 2008, p. 11.

Il faut en effet distinguer deux types de remises en cause du fonctionnement des organisations : celles qui contestent la pertinence de telle ou telle pratique ou structure institutionnelle, mais sans aboutir à douter de ce que l'organisation poursuit la volonté originelle des États – ou son évolution –, et celles qui remettent en cause le fait que l'action de l'organisation soit utile à la poursuite de cette volonté. Sur le plan de la réparation de l'objet, l'un et l'autre type de remise en question de l'organisation internationale peuvent aboutir au même résultat : la réformation, l'annulation et/ou l'indemnisation de l'action contestée. Sur le plan de la réparation du sujet en revanche, ces différentes remises en question de l'organisation n'ont pas la même portée et ne renvoient pas aux mêmes mesures à considérer afin de restaurer une confiance vacillante. En effet, là où le premier type renvoie aux relations intra-organisation internationale, le second renvoie à des relations que l'organisation internationale entretient avec ses États membres en tant que maîtres du traité qui l'institue, c'est-à-dire dans une dimension d'extériorité des attentes formulées à l'endroit de l'organisation, laquelle se trouve placée dans une position de dépendance vis-à-vis de ces attentes. Comme l'explique Kristina Daugirdas en prenant l'exemple de la Banque mondiale :

« In some cases too, member states are in a position akin to the customers of an international organization. For example, the World Bank lends to middle-income countries on terms that are slightly better than what is available on the private market. The interest that these countries pay on their loans is an important source of funding for the Bank's operations, and makes the Bank less dependent on its member states. At the same time, these countries have access to private-sector loans as well. If dealing with the Bank is unattractive, they have the option to turn elsewhere. As a result, the Bank is quite careful to maintain its appeal to these borrowing states »¹¹³².

En suivant cette logique, on comprend que la réparation du sujet concerne la formulation par l'organisation internationale d'une stratégie pour naviguer entre des attentes différentes : celle de la responsabilité (1) et celle de l'utilité (2), sachant que les États membres eux-mêmes peuvent se scinder entre des attentes différentes voire opposées.

1. La logique de responsabilité

764. Par rapport à la logique d'utilité, la logique de responsabilité appréhende la réparation dans sa dimension déontique. C'est-à-dire qu'au lieu de la voir comme un moyen au service d'une fin, elle l'appréhende comme une nécessité découlant du principe même de la responsabilité. Elle s'inscrit dans la restauration de la confiance des États membres dans l'organisation en manifestant l'attachement aux concepts de *Rule of Law* et de bonne gouvernance, d'une façon que l'on pourrait qualifier d'idéaliste en opposition à la manière utilitariste qui sous-tend la logique d'utilité. De façon assez peu surprenante, la logique de responsabilité se retrouve assez largement écartée dans la pratique des organes de contrôle, car s'y tenir implique des conséquences qui posent d'autres problèmes aux États membres et à l'organisation, d'ordre politique ou plus basiquement financier.

765. L'exemple du Panel de la MINUK en est un bon exemple. On voit que les conséquences qui s'attachent aux déterminations du Panel ont été largement neutralisées par le SRSRG, en

¹¹³² K. DAUGIRDAS, « Reputation as a Disciplinarian... » *op. cit.*, p. 232.

ligne avec la pratique de l'Organisation des Nations Unies limitant la possibilité d'octroyer une réparation satisfaisante au regard des critères du droit international général de la responsabilité. L'organe de contrôle s'est ainsi éloigné du dessein originel qui avait mené à sa création, sous la pression des représentants des États membres à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, lequel constitue l'incarnation même de la logique de responsabilité. Comme le rappelle le Panel de la MINUK dans son rapport final, la Commission de Venise avait souligné que, face aux limites de l'organe de contrôle finalement mis en place, « *[i]t would be equally important that UNMIK commit itself to giving reasons – in due time and publicly – why it would exceptionally not follow the finding of the panel* »¹¹³³. Il ne fut clairement pas suivi sur ce point, puisque ce qu'il appelait à n'être qu'exceptionnel a été la norme.

766. En réalité, la restauration de l'image de l'organisation auprès de ses États membres ne s'inscrit que très peu dans une logique de responsabilité, dans la mesure où celle-ci cède dès lors que son coût matériel apparaît. Ou alors, il faut que cette logique de responsabilité soit liée à la logique de responsabilité qui anime les ordres juridiques internes des États. C'est le cas par exemple pour le Comité des sanctions ou INTERPOL, où la logique de responsabilité est imposée à l'organisation internationale par le fait que son action serait bloquée par les juridictions nationales. Mais on peut noter que le coût matériel ne se pose pas ici et que la réparation se déploie exclusivement sur le champ de la licéité.

2. La logique d'utilité

767. La création des organes de contrôle s'insère ainsi dans une logique de réparation du sujet destinée à restaurer la confiance des États membres en l'adéquation entre l'action de l'organisation et les buts poursuivis par les États dans leur participation à l'organisation. Cela, dès lors que la responsabilité devient un critère d'utilité de l'organisation pour les États membres. L'affirmation de la responsabilité de l'organisation à travers la pratique de l'organe de contrôle constitue alors l'élément clé de cette restauration, au risque qu'elle ne soit que cosmétique. En effet, dans cette logique, les conséquences qui suivent les déterminations de l'organe n'apparaissent essentielles pour cette restauration que pour autant que l'attention des États demeure fixée dessus. On se trouve donc conduit à s'interroger sur ce qui est de nature à capter l'intérêt des États, la réponse étant la poursuite de leur propre intérêt – qui peut être altruiste, mais qui n'en est pas moins un intérêt personnel de l'État. De ce point de vue, la réparation du sujet prend appui sur le rapport entre le principal et son agent, manifestant la dépendance du second à l'égard du premier.

768. Comme invite à le considérer Paul B. Stephan :

*« institutional economics in general and contract theory in particular might have something to say about redressing the shortcoming of reputational incentives. First, one might consider the boundaries of an international organization, informed by what analysts call the “make-or-buy” question »*¹¹³⁴.

¹¹³³ Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016, p. 31, § 27.

¹¹³⁴ P.B. STEPHAN, « What Should We Ask Reputation to Do ? », *AJIL Unbound*, 2019, vol. 113, p. 225.

Lorsqu'ils créent une organisation internationale, les États choisissent d'« acheter » un produit ou un service à l'organisation, plutôt que de le « faire » eux-mêmes. Ce peut être parce qu'ils ne seraient pas capables de leur faire eux-mêmes seuls : l'organisation est alors le moyen de mettre des ressources ou des compétences en commun qui sont nécessaires à la réalisation d'un produit ou d'un service dont le besoin est commun. Ce peut être aussi un choix découlant de considération politique. Il est, quoi qu'il en soit, sans doute rare qu'on ne puisse considérer des alternatives possibles à la « production » d'une organisation internationale. Si l'on prend l'exemple de la Banque mondiale, les banques régionales de développement se sont aujourd'hui multipliées, dont certaines ont ouvertement été affirmées comme une volonté politique de contourner la Banque mondiale – on pense ici à la Banque fondée par la Chine en coopération avec d'autres États asiatiques. Si la Banque mondiale cessait ainsi d'agir, l'aide au développement ne cesserait pas et pourrait emprunter d'autres canaux, qui feraient les choses certainement différemment mais qui les feraient. Pour d'autres organisations dont la fonction ne saurait être utilement dupliquée pour des raisons concrètes, comme INTERPOL ou le Comité des sanctions, les États ont alors la possibilité d'agir de manière concertée en formant un groupe plus restreint d'États choisissant d'agir en-dehors des canaux de l'organisation. S'ils perdent en efficacité de par l'absence d'universalité de leur action commune, de leur point de vue, le choix serait pertinent dès lors que l'action de l'organisation leur paraîtrait encore moins efficace. Il peut également être motivé par des raisons d'ordre politique ou idéologique, qui ne reposent pas sur le même calcul de l'efficacité. Ceci pour dire que l'utilité de la fonction des organisations internationales pour leurs États membres n'est jamais un acquis et que les organisations sont sensibles à préserver leur utilité.

769. On peut proposer ici une lecture de cette dimension de la réparation du sujet comme correspondant au cadre théorique du fonctionnalisme, en ce qu'il s'agit de réparer le lien principal – agent constitutif de l'organisation. La réparation du préjudice infligé aux personnes privées tierces se trouve alors absorbé dans la réparation par l'organisation internationale de ce qui est interprété comme une violation de son obligation d'exécuter sa fonction.

Section 2 – Une logique de réparation tournée vers l'action future : la mise en accord de la fonction et du fonctionnement de l'organisation internationale

770. La réparation du sujet ne se limite pas à la dimension relationnelle que recouvre la restauration de l'image de l'organisation internationale dans ses interactions avec les autres sujets de droit concernés à divers titres par l'accomplissement de sa fonction, États membres et personnes privées tierces. L'idée de réparation implique des actes substantiels – qu'ils soient matériels ou symboliques – visant à combler le manque ou la défaillance qui donne lieu à l'activation de la responsabilité du sujet. Tournés vers le sujet, ces actes s'inscrivent dans une dimension temporelle de la réparation mise au futur : il ne s'agit pas ici de réparer ce qui a été commis et ne peut pas ne pas avoir été commis, mais de rectifier pour l'avenir les raisons qui ont conduit au manque ou à la défaillance en cause. À travers cela, le sujet fait l'objet d'une restauration dans la mesure où cette forme de réparation vise à retrouver la concordance entre la fonction poursuivie par l'organisation internationale et son fonctionnement au sein de la manière dont elle met en œuvre ses pouvoirs et ses compétences.

771. L'apprentissage institutionnel généré par l'activité des organes de contrôle peut être configuré pour s'inscrire au titre de la réparation du sujet dans la visée de garantir la non-répétition du manque ou de la défaillance mise en lumière par le contrôle (I). À la suite du travail des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, les organisations internationales peuvent ainsi être conduites à restaurer le sens de l'accomplissement de leur fonction (II).

I – L'apprentissage institutionnel généré par l'activité des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces comme garantie de non-répétition

772. En elles-mêmes, pour autant qu'elles soient suffisantes, les formes de réparation que constituent l'annulation ou la réformation de l'action dommageable, dans le cadre de la réparation de l'objet de la responsabilité, sont porteuses d'une garantie de non-répétition circonstrite à l'affaire dans laquelle elles sont mises en œuvre, puisqu'elles changent le cours de l'action qui est mise en cause. Mais la responsabilité des organisations internationales dans le cadre du contrôle ouvert aux personnes privées tierces ne se limite pas à la résolution des problèmes dans le seul cadre des litiges qui leurs sont soumis. À bien des égards, ce n'est même que la portée secondaire de l'activité des organes de contrôle, même si elle concentre l'attention du fait qu'elle est centrée sur les individus et populations victimes. La portée principale de l'activité des organes de contrôle, essentielle du point de vue de la non-répétition des erreurs commises par l'organisation internationale dans le cadre de son action, est celle de la non-répétition à l'échelle systémique du fonctionnement de l'organisation. C'est là une forme de responsabilité qui est sans victimes physiques désignées, au sens où l'on se situe dans l'anticipation de l'action susceptible de causer l'engagement de la responsabilité et la nécessité de devoir réparer. Autrement dit, c'est une responsabilité sans responsabilité, ou plutôt une responsabilité non pas négative – dans l'idée d'un manquement du sujet à être responsable – mais positive – au sens d'une attention portée à la nécessité de mener une action parfaite, c'est-à-dire d'agir de manière responsable en ne causant pas de préjudice qu'il faudra réparer. Cette conception positive de la responsabilité se rapporte à sa conception négative en ce qu'elle en est l'envers – la même mais appréhendée en réalisant une inversion du temps de la responsabilité, de l'après à l'avant. Il s'agit pour l'organisation internationale d'être responsable en ne répétant pas les situations dans lesquelles sa responsabilité a été engagée. C'est en cela que cette forme de responsabilité positive est en elle-même une garantie de non-répétition, mais pas la même que la première que nous avons évoqué : il ne s'agit plus de ne pas répéter ce qui a été commis, mais de ne pas répéter ce qui n'a pas encore été commis. C'est de « l'après » transposé à « l'avant ». Sous cet angle, ce serait alors plus « une garantie de non-survenance ». Mais nous nous en tiendrons à la terminologie de garantie de non-répétition, car en pratique cette non-survenance ne peut s'appréhender que par rapport à l'expérience d'un passé où ce que l'on cherche à éviter est effectivement survenu. C'est en cela que cette seconde garantie de non-répétition se construit sur la première : il s'agit de la généraliser, de la systématiser, en faisant de l'action initiale de l'organisation internationale une action responsable. On vise à faire du sujet qui agit un sujet responsable et c'est en ce sens que l'on se situe dans l'idée de réparation du sujet.

773. C'est cela que peut apporter la pratique des organes de contrôle ; et à quoi elle est selon nous destinée en premier lieu dans l'intention des organisations internationales qui les ont mises en place avec une visée autre que simplement cosmétique. La pratique des organes de contrôle revêt dans cette perspective une dimension réflexive, qui fait faire porter le regard de l'organisation internationale sur elle-même pour lui faire prendre conscience de sa responsabilité lorsqu'elle conçoit son action (A). La conception de la réparation du sujet du contrôle, dans laquelle cette dimension réflexive s'inscrit, se distingue de la garantie de non-répétition dans le cadre de la réparation de l'objet du contrôle par sa caractéristique d'être découplée du temps du contrôle initié par les personnes privées tierces, dans la mesure où elle ne s'adresse pas à un préjudice donné soulevé devant l'organe de contrôle (B).

A/ La dimension réflexive de la pratique des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux individus

774. En mettant l'organisation internationale face au visage de l'Autre – la personne privée tierce qui souffre de son action alors même que c'est pour lui que l'organisation internationale est censée agir –, les organes de contrôle renvoient l'organisation à elle-même, dans un mouvement réflexif. Ils visent, par leur pratique, à lui faire prendre conscience d'elle-même à travers la réalisation des conséquences de son action : dans ce cadre, ce qu'elle doit à l'autre, sa responsabilité au sens négatif à laquelle correspond la réparation de l'objet, se confond avec ce qu'elle se doit à elle-même – c'est-à-dire l'accomplissement effectif de sa fonction –, sa responsabilité au sens positif à laquelle correspond la réparation du sujet. Cela est rendu possible par l'activité de l'organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces, en ce qu'il permet de placer l'organisation internationale et son action sous le regard d'autrui. Comme le dit Emmanuel Levinas :

« Positivement, nous dirons que dès lors qu'autrui me regarde, j'en suis responsable [...] la responsabilité est initialement un *pour autrui*. [...] La responsabilité en effet n'est pas un simple attribut de la subjectivité, comme si celle-ci existait déjà en elle-même, avant la relation éthique. La subjectivité n'est pas un pour soi ; elle est, encore une fois, initialement pour un autre »¹¹³⁵.

C'est à travers cette dimension réflexive que la réparation du sujet rejoint la réparation de l'objet, en tant que l'une et l'autre se complètent comme les deux faces d'une même pièce. Ce qui sépare ces deux faces n'est alors pas leur nature, mais leur temporalité. La réparation de l'objet est celle de l'action déjà faite, elle est réparation au passé. La réparation du sujet est celle de l'action pas encore faite : elle est réparation au futur, mais d'un futur qui n'arrivera jamais si elle remplit son office. Elle est ce « futur du passé » que le présent vient interrompre.

¹¹³⁵ E. LEVINAS, *Éthique et infini*, Librairie générale française, Paris, 1984, pp. 92-93.

B/ Une conception de la réparation découplée du temps du contrôle initié par les individus

775. À travers cette idée de la réparation du sujet comme la réparation du futur du passé – passé qui se déploie dans la réparation de l’objet –, on comprend que le temps dans lequel se déploie cette conception de la réparation est découplé du temps du contrôle initié par les personnes privées tierces. Il ne s’agit pas de réparer un dommage existant, mais un dommage du passé qui serait à venir. Dans cette perspective, on peut rapporter la réparation du sujet à la forme de réparation constituée dans l’assurance de non-répétition. Celle-ci est classiquement définie en droit international comme la « [g]arantie donnée sous forme de déclaration solennelle ou d’une autre manière, par l’État auteur d’un fait illicite de ce que ce comportement ne se reproduira pas »¹¹³⁶. Dans le cas des organisations internationales, elle se matérialise avant tout dans le travail conduit par l’organe de contrôle afin de réévaluer le fonctionnement de l’organisation ainsi que les règles qu’elle applique dans le cadre de son droit interne.

II – La réparation du fonctionnement de l’organisation internationale : la restauration du sens de l’accomplissement de sa fonction

776. La réévaluation du sens de l’accomplissement de la fonction de l’organisation à la suite du contrôle est au cœur de l’idée de réparation du sujet : il s’agit d’adapter le cadre institutionnel, administratif et juridique de l’action de l’organisation, afin de l’adapter au contexte dans lequel celle-ci se déploie et auquel elle est apparue inadaptée. Concrètement, cela consiste, d’une part, en une réévaluation des structures et pratiques institutionnelles de l’administration de l’organisation internationale (A) et, d’autre part, en la réévaluation du droit interne de l’organisation internationale à la suite de l’activité des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces (B).

A/ La réévaluation des structures et pratiques institutionnelles de l’administration de l’organisation internationale

777. L’apport substantiel principal des organes de contrôle sur le plan de la réparation du sujet consiste certainement dans l’ouverture d’une fenêtre sur l’adéquation entre le fonctionnement de l’administration de l’organisation et les objectifs qui lui sont assignés. Il s’agit là du revers du constat d’atteinte par l’organisation à l’intérêt légitime défendu par les personnes privées tierces devant l’organe de contrôle, tourné non plus vers le préjudice subjectif causé aux requérants, mais vers le préjudice objectif causé à la fonction de l’organisation. En effet, les fonctions des organisations internationales ne leur appartiennent pas : elles leur sont assignées par les États membres et, si elles s’en écartent, alors elles causent un préjudice à l’intention qui y a présidé. On peut concevoir que l’accomplissement de la fonction des organisations est une obligation qui s’impose à elles, ce qui signifie que la norme définissant la

¹¹³⁶ J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 750. L’auteur ajoute que, « [l]a promesse d’une modification législative est une forme courante d’assurance de non-répétition ».

fonction ouvre un droit aux États à qui son accomplissement est dû. Mais il ne s'agit pas d'un droit subjectif, dans la mesure où les États membres sont l'organisation internationale. Il s'agit plutôt d'un droit que l'on dirait objectif en ce que, compte tenu du rôle et de la place qu'occupent les États membres dans le cadre institutionnel de la direction et du contrôle des organisations internationales, ce droit est dû par l'organisation à elle-même, ou, plus exactement, par les organes de l'organisation internationale qui expriment sa volonté en tant qu'agent des États membres aux organes de l'organisation internationale qui représentent la volonté de son principal collectif. Conceptualisée de la sorte, la réparation de l'atteinte portée à un tel droit est une réparation que le sujet auteur de la violation se doit à lui-même, ou plutôt qu'il se doit *en lui-même*, en ce qu'il s'agit d'une réparation d'une de ses composantes à une autre – les organisations internationales étant des sujets composites dont la volonté est elle-même l'agrégat de plusieurs volontés que l'on peut distinguer en perçant le voile institutionnel. Les formes d'une telle réparation ne sauraient se présenter sous la forme d'une réformation de l'action mise en cause, d'une restitution ou d'une indemnisation, ou encore d'une satisfaction. Toutes ces formes de réparation sont en effet centrées sur l'action à l'origine de l'atteinte à la fonction, c'est-à-dire l'objet de la réparation. La seule forme de réparation qui fasse sens doit nécessairement être centrée sur le sujet de l'action, c'est-à-dire l'organisation elle-même, pour viser non pas à rectifier l'action mise en cause mais à rectifier le comportement qui a conduit à cette action l'organisation internationale elle-même.

778. À cet égard, on peut observer tout d'abord que les différents organes de contrôle étudiés présentent des disparités de compétence sur le plan de la restauration du fonctionnement de l'organisation internationale (1). Ensuite, on peut relever que les formes de restauration mises en œuvre dans la pratique des organes de contrôle révèlent la nature administrative du contrôle sous-jacente à la finalité tournée vers les requérants (2).

1. Les disparités de compétence entre les organes de contrôle sur le plan de la restauration du fonctionnement de l'organisation internationale

779. Ce à quoi on s'intéresse ici ne sont pas les modifications apportées dans un cas d'espèce particulier, mais les modifications structurelles du fonctionnement des organisations internationales qui résultent de la pratique des organes de contrôle. À cet égard, on peut commencer par relever que tous les organes étudiés ne présentent pas de compétence spécifique orientée dans cette direction. Ce n'est pas le cas du Médiateur du Comité des sanctions, ni du Panel consultatif des droits de l'Homme dont la MINUK. Par contraste, le Panel d'inspection de la Banque mondiale et la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL sont explicitement chargés d'une telle tâche, à travers l'attribution à ces organes d'une compétence de conseil. La résolution établissant le Panel d'inspection dispose ainsi que, « *[t]he Panel may provide advisory services in the form of lessons from its cases through its different reports and publications* »¹¹³⁷. Quant à la Commission de contrôle des fichiers, son statut énonce que la Chambre de contrôle et de conseil « a le pouvoir : [...] Dans le cadre de sa fonction consultative,

¹¹³⁷ Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003, § 59.

de rendre des avis sur toutes les questions mentionnées dans le Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données, ainsi que sur toute autre question impliquant un traitement de données à caractère personnel »¹¹³⁸. Pour le Médiateur du Comité des sanctions ou le Panel de la MINUK, leur faculté d'influer sur l'évolution des structures et pratiques institutionnelles de l'organisation internationale n'est qu'informelle et s'exprime uniquement à travers les diverses communications – rapports périodiques d'activité, participation à des séminaires ou à des réunions, etc. – qu'ils peuvent être amenés à donner¹¹³⁹. Derrière cette différence de pouvoirs attribués aux organes de contrôle se profile une différence de fond portant sur le rôle qu'ils jouent au sein de l'organisation qui les a mis en place et de ce qu'ils sont pour elle. L'absence de compétence explicitement reconnue pour prendre position sur l'adaptation structurelle du fonctionnement de l'organisation internationale constitue dans cette perspective une limite importante mise à la capacité de l'organe de contrôle d'apporter une forme substantielle de réparation du sujet, destinée à garantir la non-répétition des défaillances constatées au-delà de l'affaire où leur survenance a été révélée et disséquée.

780. Ces différences manifestent aussi la dimension temporelle dans laquelle se situe le contrôle initié par les personnes privées tierces, la réparation du sujet étant tournée vers l'action en cours ou à venir et non vers l'action déjà passée. Dans cette perspective, on peut aisément comprendre que cette forme de réparation puisse s'être trouvée réduite aux acquêts s'agissant du Panel de la MINUK, dont la mise en place tardive s'est faite alors que l'organisation avait cédé la plupart de ses compétences opérationnelles d'administration du Kosovo au profit de la mission EULEX et des autorités locales. On peut toutefois également relever que la pratique du Panel de l'EULEX Kosovo n'est pas fondamentalement différente sur ce point, ce qui révèle qu'il y a derrière la dimension temporelle une conception réductrice de la part de l'organisation internationale de l'apport de son organe de contrôle. Au final, la question qui se pose à travers l'impact de la pratique de l'organe de contrôle sur l'adaptation structurelle du fonctionnement de l'organisation internationale est le rôle que l'organe est amené à jouer dans la gouvernance de l'organisation : plus l'impact est réduit, plus cela signifie que l'organe de contrôle n'est pas appréhendé par la direction de l'organisation comme un outil de gouvernance, mais plutôt comme un simple outil de contrôle de la licéité ou bien de médiation – quand ce n'est pas de simple communication – avec les personnes privées tierces.

2. Les formes de restauration du fonctionnement de l'organisation internationale

781. En termes de réévaluation des pratiques et structures administratives de l'organisation internationale consécutivement à l'activité des organes de contrôle, on peut distinguer entre la réévaluation de la structure et de la procédure de contrôle et celle des structures et pratiques qui

¹¹³⁸ Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.E/RCIA/GA/2016, article 26, § 2.

¹¹³⁹ Voir Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017), Annex II, § 20, (c). Le règlement instituant le Panel de la MINUK ne prévoit pour sa part aucune compétence spécifique en la matière, mais le Panel s'est reconnu lui-même le pouvoir de le faire en relevant qu'une telle pratique est cohérente avec son mandat (voir Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2008*, publié le 31 janvier 2009, p. 2). Le statut du Panel de l'EULEX Kosovo ne diffère en rien sur ce point.

font l'objet du contrôle. L'une comme l'autre ont trait à la réévaluation de la manière dont l'organisation accomplit au mieux sa fonction, la première indirectement, la seconde en portant un regard direct sur l'action entreprise par l'administration de l'organisation pour poursuivre les finalités qui lui sont assignées par les États. En effet, on peut dire que le premier apport des organes de contrôle à la réévaluation du sens de l'accomplissement de la fonction des organisations internationales réside dans l'ouverture même du contrôle aux personnes privées tierces. Les institutions financières internationales témoignent de la généralisation de cette pratique, au point que l'on peut avancer que la mise en place d'un organe de contrôle constitue désormais une coutume internationale suivie par les institutions exerçant la fonction de financement de projets de développement. L'évolution du fonctionnement des organes de contrôle peut ainsi manifester l'évolution de la prise en compte de la perspective des destinataires ultimes de l'action de l'organisation dans la conceptualisation du sens de sa fonction, qui peut aller aussi bien dans la direction d'une plus grande prise en compte que dans celle d'une marginalisation, ce à quoi correspond le perfectionnement progressif de la procédure de contrôle.

782. On peut prendre l'exemple du Médiateur du Comité des sanctions, avec l'évolution dans la résolution 2368 de la procédure de communication au requérant des motifs justifiant le maintien de son nom sur la Liste. Dans sa version précédente, la procédure suivie par le Comité des sanctions se bornait à prévoir que :

*« If the Committee decides to reject the delisting request, then the Committee shall convey to the Ombudsperson its decision including, as appropriate, explanatory comments, any further relevant information about the Committee's decision, and an updated narrative summary of reasons for listing »*¹¹⁴⁰.

Dans sa nouvelle version issue de la résolution 2368, il est désormais prévu que le Comité, dans le cas où il rejette la recommandation du Médiateur de retirer le nom du requérant de la Liste, que le Médiateur prépare un résumé du rapport complet présenté au Comité en soutien de sa position, qu'il soumet pour révision au Comité avant de le transmettre au requérant¹¹⁴¹. La résolution précise à cet égard que :

*« The purpose of the Committee's review is to address any security concerns, including to review if any information confidential to the Committee is inadvertently included in the summary. Following the Committee's review, the Ombudsperson transmits the summary to the Petitioner. The summary shall accurately describe the principal reasons for the recommendation of the Ombudsperson, as reflected in the analysis of the Ombudsperson. [...] In cases where the listing is retained, the summary of the analysis shall cover all the arguments for delisting by the Petitioner to which the Ombudsperson responded. [...] In cases where the Committee informs the Ombudsperson that it has not followed his or her recommendation or that the Chair has submitted the question to the Security Council under paragraph 15 of this Annex, the Committee communicates to the Ombudsperson, within 30 days of its decision or the Council's decision, the reasons for this decision for transmission to the Petitioner. These reasons shall respond to the principal arguments of the Petitioner »*¹¹⁴².

Est-ce que garantir qu'il soit apporté les raisons au maintien du nom sur la Liste constitue une forme réparation offerte à la personne privée visée en tant qu'objet de la réparation ? Son

¹¹⁴⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 1904*, adoptée le 17 décembre 2009, S/RES/1904 (2009), Annex II, § 12.

¹¹⁴¹ Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017), Annex II, § 16.

¹¹⁴² *Idem*.

dommage n'est pas réparé, dans la mesure où l'action en cause est maintenue par l'organe exécutif de l'organisation. Au reste, ce ne sont pas les raisons du Comité qui sont données au requérant selon les termes du paragraphe 16 de l'annexe II de la résolution 2368, ce sont les considérations du Médiateur. Ce que ce paragraphe précise en revanche, qui vient au surplus, est que les raisons du Comité doivent être fournies au Médiateur et qu'elles doivent répondre aux arguments principaux du requérant. Ainsi, à cet égard, l'objet de la procédure de contrôle apparaît de réaffirmer le bien-fondé de l'action mise en cause : certes, il y a dommage, mais ce dommage est conforme à la fonction de l'organisation qui est parfaitement licite en droit international. Si l'on continue de considérer que l'aboutissement de cette procédure de contrôle a trait avec la question de la responsabilité, on ne saurait dire qu'elle conduit à réparer l'objet de l'action – qu'il n'y a pas à réparer puisqu'il n'y a rien à réparer, le dommage étant licite. On peut en revanche dire qu'elle vise à réparer le sujet de l'action – ou plus exactement l'action elle-même – en venant réaffirmer son bien-fondé. Derrière cet acte de réaffirmation, il y a l'idée de renforcer la position du Comité vis-à-vis des sujets de droit – individus et États – qui sont en droit de questionner que son action accomplit bien la fonction qu'il exerce pour le bien de la communauté internationale comme défini dans la résolution du Conseil de sécurité l'instituant. Dans cette perspective, le perfectionnement de la procédure suivie par le Comité pour donner ses raisons, dans le sens d'une plus grande transparence, peut s'appréhender comme une forme de réparation du sujet. En suivant le fil des incitations du Médiateur à une plus grande liberté et transparence dans la communication aux requérants des raisons et informations fondant les décisions du Comité des sanctions, on peut même pousser plus avant l'idée que la procédure de contrôle constitue en elle-même une forme de réparation du sujet, de par son existence seule. Car, peu important son résultat dans telle et telle affaire, l'existence même de la procédure de contrôle, dès lors qu'elle est crédible, vient renforcer la légitimité de l'organisation et donc réparer le dommage causé au crédit donné à son action : c'est-à-dire réparer le sujet vis-à-vis des remises en cause qui l'affectent. Ici, la limite fondamentale tient à ce que le Comité ne donne jamais ses raisons au requérant, il ne fait qu'autoriser le Médiateur à lui transmettre ses propres considérations. L'exercice de justification du bien-fondé de l'action de l'organisation par le truchement de la procédure de contrôle fonctionne ainsi en vase-clos. Le Comité se justifie devant le Médiateur, son subordonné indépendant et impartial, mais ne se justifie pas devant le monde extérieur. De notre point de vue, cela ne signifie pas tant que la réparation du sujet est incomplète, mais plutôt qu'il n'y a pas de réelle recherche de réparation substantielle du sujet : le Comité se limite à un exercice de relation publique plus que de véritable effort de changement de son fonctionnement. Un autre élément pointant dans cette direction est la question laissée ouverte par la résolution 2368 et soulevée par le Médiateur de l'aide juridique pour les requérants : la fourniture de celle-ci constituerait une inflexion de la procédure de contrôle à même d'en renforcer la crédibilité, et donc de réparer substantiellement la légitimité du Comité¹¹⁴³.

783. Un autre exemple que l'on peut soulever s'agissant de la pratique du Bureau du Médiateur du Comité des sanctions est celle de sa référence au programme de réinsertion mise en place par le Koweït pour ses nationaux inscrits sur la Liste, sous les auspices d'un comité

¹¹⁴³ Voir Bureau du Médiateur, *Seventeenth Report of the Ombudsperson to the Security Council*, 1^{er} août 2019, S/2019/621, §§ 26-28.

gouvernemental. Comme l'expose la Médiatrice dans son rapport périodique d'activité transmis au Comité des sanctions :

« Ce programme a pour objectif de soutenir le travail de dissociation des personnes ayant reconnu leurs actes afin d'accroître leurs chances d'être radiées de la Liste. Il comporte certaines caractéristiques intéressantes, prévoyant notamment un plan de réinsertion sociale, la participation à des conférences, l'adhésion à certaines règles en ce qui concerne l'utilisation des médias sociaux, des réunions mensuelles avec des représentants du comité gouvernemental, la possibilité de suivre une thérapie, ainsi qu'une évaluation trimestrielle réalisée par le comité gouvernemental. Pour les personnes qui déposeraient une demande de radiation par l'intermédiaire de la Médiatrice au cours de leur participation à ce programme ou à l'issue de celle-ci, le Koweït serait disposé à communiquer à la Médiatrice et, par le truchement de cette dernière, au Comité, les rapports d'évaluation des progrès accomplis par les intéressés »¹¹⁴⁴.

La Médiatrice souligne à l'intention du Comité la pertinence d'une telle initiative dans le cadre de la procédure de retrait de la Liste : « [L]a Médiatrice se félicite de cette initiative et de la coopération fructueuse avec le Koweït sur cette question. Elle espère que ce programme donnera les résultats escomptés et ne doute pas que d'autres États s'en inspireront pour offrir à leurs citoyens des possibilités analogues »¹¹⁴⁵. Ce qui est remarquable ici, c'est que ce programme ne vise pas à la restitution du préjudice fait aux personnes privées tierces, dans la mesure où ce n'est pas le comportement de l'organisation qui est cause mais le leur. Dans la logique du contrôle opéré par le Médiateur, la promotion de ce programme s'inscrit toutefois dans la conception de la réparation du sujet en tant que restauration du sens de la fonction poursuivie par le Comité des sanctions. Il s'agit d'assurer que l'objectif des sanctions est atteint et donc que l'on peut lever la sanction visant l'individu, ce qui revient non pas à réparer la personne ciblée – puisqu'elle n'a pas subi de préjudice, étant donné que l'action de l'organisation la concernant était conforme à sa fonction, mais à assurer que l'organisation internationale ne vienne pas causer un préjudice en maintenant une action qui ne serait plus conforme à son objectif. Cette dimension de réparation anticipée, située pour l'avenir, est ce que nous recouvrons par l'idée de réparation du sujet.

784. De tous les organes de contrôle étudiés, c'est certainement le Panel d'inspection de la Banque mondiale qui manifeste le mieux le potentiel de réévaluation des structures et pratiques administratives d'une organisation internationale grâce à l'existence d'une procédure de contrôle. Comme le reconnaît Kristalina Georgieva, Directrice générale de l'organisation, « *being able to integrate learning is actually the huge impact that the Panel has on development, not just on the Bank* »¹¹⁴⁶. Ce potentiel s'est notamment réalisé à travers la série de documents intitulés *Emerging Lessons Series*, qui synthétisent les leçons à tirer des problèmes identifiés par le Panel lors de ses inspections, à destination de l'administration de la Banque afin que celle-ci ne commette plus ces erreurs. On se trouve cependant en peine de mesurer l'impact effectif de cet apport de l'existence du mécanisme d'inspection au fonctionnement de la Banque. Certainement, l'impact le plus profond et le plus immédiat qu'a eu le Panel d'inspection tient à la généralisation de la création d'organes idoines à travers le

¹¹⁴⁴ Bureau du Médiateur, *Fourteenth Report of the Ombudsperson to the Security Council*, 7 août 2017, S/2017/685, pp. 8-9, § 32.

¹¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 9, § 32.

¹¹⁴⁶ Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 83.

système institutionnel international : l'existence d'un organe de contrôle ouvert aux personnes privées tierces peut aujourd'hui être considérée comme étant devenue une obligation coutumière pour les organisations exerçant des compétences opérationnelles dans le champ du financement du développement.

B/ La réévaluation du droit interne de l'organisation internationale à la suite de l'activité des organes de contrôle ouverts aux individus

785. Le fait même de la création de l'organe de contrôle, par le changement de perspective dans la pratique administrative de l'organisation internationale que constitue la création d'une procédure de contrôle interne ouverte aux personnes privées tierces, entraîne une réévaluation du droit mis en œuvre par l'organisation. En effet, l'activité de l'organe de contrôle amène mécaniquement l'organisation à réévaluer son droit et sa pratique, par la dimension réflexive du contrôle (1). Au-delà, l'influence de la pratique de l'organe de contrôle sur la réévaluation du droit interne de l'organisation demeure assez largement ténue (2).

1. La réévaluation du droit interne de l'organisation internationale par le fait même de la création de l'organe de contrôle

786. Au-delà des structures et pratiques administratives, l'activité des organes de contrôle peut conduire à une réévaluation du droit interne de l'organisation internationale, en révélant des insuffisances. C'est notamment ce qui s'est produit avec l'affaire *Uganda : Transport Sector Development Project*, qui a mis en lumière l'absence de protection spécifique des personnes privées concernées par un projet de développement contre les violences faites aux femmes¹¹⁴⁷. On peut toutefois penser que l'activité des organes de contrôle est susceptible de conduire aussi au mouvement inverse, c'est-à-dire à une révision à la baisse des règles encadrant l'accomplissement de la fonction de l'organisation, si l'administration ou les États membres deviennent convaincus que l'encadrement normatif est trop lourd et obère la capacité de l'organisation à atteindre ses objectifs. Dans certains cas, cela peut être justifié, mais il est à craindre qu'un tel mouvement ne se fasse au détriment des droits des personnes privées tierces dont les intérêts seraient le moins représentés au sein de l'espace institutionnel international. C'est ce que l'on peut se demander notamment avec la mise en œuvre du niveau *Environmental and Social Framework*, venant remplacer les règles de la Banque sur la gestion de projets en transférant le poids de la responsabilité du respect des règles sur l'Emprunteur qui doit adhérer aux standards de la Banque plutôt que de charger la Banque d'assurer elle-même que ses règles sont bien respectées dans le cadre de la mise en œuvre du projet qu'elle finance. Dans le rapport présenté pour les 25 ans d'activité du Panel d'inspection, Zeinab Elbakri, membre du Panel d'inspection de 2012 à 2017 relève ainsi que « *“then the Bank checks compliance at certain points” [...], warning the change will make the compliance review more complicated because*

¹¹⁴⁷ Voir E. BERGER, « How a Community-Led Response to Sexual Exploitation in Uganda Led to Systemic World Bank Reform », *Accountability Note*, Accountability Research Center, juin 2018, n° 3.

it will entail looking into actions of borrowing countries – which the Panel Resolution forbids »¹¹⁴⁸. Pour autant, il ne faudrait pas ramener tous les changements dans le droit interne des organisations internationales encadrant l’accomplissement de leur fonction à l’activité des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces. Dans son analyse de la réforme de la directive opérationnelle 4.20 de la Banque mondiale relative à la protection des populations autochtones, Gaëlle Dusepulchre a entendu montrer qu’on ne pouvait réduire les motivations d’une organisation internationale aux seules contraintes que peut faire peser sur elle un organe de contrôle et qu’il faut étendre l’analyse à l’ensemble des circonstances qui concourent à l’émergence et à l’effectivité des normes sur la scène internationale¹¹⁴⁹.

2. *L’influence de la pratique de l’organe de contrôle sur la réévaluation du droit interne de l’organisation internationale*

787. Toutefois, avant même la pratique de l’organe, c’est sa création en elle-même qui constitue bien souvent une réévaluation du droit interne de l’organisation internationale. En effet, si, pour la Banque mondiale, il s’est agi de mettre en place un organe pour contrôler la bonne application des règles du droit interne de l’organisation qui étaient d’ores et déjà en vigueur, pour la MINUK, le Comité des sanctions ou INTERPOL, ce dont il s’est agi a été de remplir un vide normatif en introduisant les règles de droit en même temps que le mécanisme pour en contrôler le respect. Le problème est alors de construire sur la base de cette expérience, compte tenu du double obstacle de la fragmentation du droit international institutionnel et de la résistance des États membres à lier formellement les organisations à travers lesquelles ils agissent par les mêmes règles que celles qui s’appliquent à eux en tant que souverains. Ce second obstacle se manifeste à travers l’absence de sanction du non respect des règles contrôlées par l’organe ouvert aux personnes privées tierces : il renvoie à la dimension cosmétique du contrôle, qui ne conduit pas à une véritable soumission de l’action de l’organisation internationale au droit et donc ne saurait prétendre constituer une réévaluation substantielle de son droit interne. Le premier obstacle quant à lui se manifeste à travers la précarité de l’existence des organisations internationales, qui découle du principe de spécialité et du caractère *ad hoc* de certaines institutions. Le champ des organes de contrôle étant lié à l’organisation internationale qui l’a institué, l’apport de leur activité se trouve lui-même limité par l’existence de l’organisation. On l’observe de manière particulièrement forte chez la MINUK, dont l’existence temporellement et spatialement limitée laisse la pratique du Panel consultatif des droits de l’Homme tomber dans un vide institutionnel dont rien ne dit que son héritage parviendra à être préservé. Par ailleurs, l’expérience du Panel de la MINUK est liée à une institution chargée d’administrer un territoire, tâche rare et dans laquelle les États semblent aujourd’hui réticents à s’engager. La réévaluation du droit applicable aux Nations Unies ressort ainsi comme sectorielle, alors que sur le fond il n’y aurait aucune raison de ne pas soumettre

¹¹⁴⁸ Panel d’inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018, p. 85.

¹¹⁴⁹ Voir G. DUSEPULCHRE, « L’activité du Panel d’inspection a-t-elle conduit la Banque mondiale à modifier ses standards opérationnels ? La réforme de la directive relative à la protection des populations autochtones pour cas d’étude », *RBDI*, 2010, vol. 43/2, pp. 423-475.

d'autres institutions des Nations Unies à des règles similaires dès lors que leur action est matériellement similaire, quand bien même il ne s'agirait pas d'administrer un territoire.

Conclusion du Chapitre 8

788. La réparation du sujet du contrôle recouvre la restauration de la fonction de l'organisation internationale. Elle constitue une logique de réparation tournée vers l'action en cours, visant à restaurer la confiance dans l'organisation internationale. Tout d'abord, elle vise à réparer la relation entre l'organisation et les individus concernés par l'accomplissement de sa fonction. Cela passe par la restauration du dialogue entre l'organisation internationale et les individus concernés par l'accomplissement de sa fonction, à travers la sensibilisation de l'organisation à l'égard de leurs préoccupations. Toutefois, cette restauration d'un dialogue vient buter sur les limites placées à l'organe de contrôle, réduisant l'espace pour que le dialogue puisse réellement se déployer. Cela passe également par la restauration de l'image de l'organisation auprès de la société civile.

789. La réparation du sujet vise ensuite à réparer la relation entre l'organisation et ses États membres. Premièrement, en restaurant la confiance des organes de direction dans l'administration de l'organisation. Deuxièmement, en restaurant la confiance des États membres dans le bien-fondé de l'action de l'organisation. Cette dimension s'inscrit dans une double logique de responsabilité et d'utilité, au sens où c'est l'instrument des États qu'il s'agit de réparer.

790. La réparation du sujet constitue également une logique de réparation tournée vers l'action future de l'organisation, afin de mettre en accord sa fonction et son fonctionnement. Elle repose sur l'apprentissage institutionnel généré par l'activité des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, en tant que garantie de non-répétition. On voit là la dimension réflexive de la pratique des organes de contrôle ouverts aux individus, dans une conception de la réparation découplée du temps du contrôle initié par les individus.

791. Enfin, la réparation du sujet vise à restaurer le sens de l'accomplissement de sa fonction par l'organisation, par une réévaluation des structures et pratiques institutionnelles de l'administration de l'organisation internationale et par une réévaluation du droit interne de l'organisation internationale à la suite de l'activité des organes de contrôle.

Conclusion du Titre IV

792. Les formes de réparation que l'on observe dans la pratique des organes de contrôle se partagent entre réparation de l'objet du contrôle et réparation de son sujet, avec un primat donné à la seconde par rapport à la première. En effet, la réparation du sujet apparaît nettement plus effective que la réparation de l'objet, car fondamentalement plus opérationnelle. La première révèle les réticences des organisations internationales à réellement accepter le poids d'une responsabilité dès lors que les conséquences qui s'ensuivent sur le plan de la réparation prennent une dimension matérielle – et notamment, on l'imagine, financière. Par opposition, la réparation du sujet apparaît comme la forme voulue de la réparation tirée des organes de contrôle, du point de vue des organisations.

793. Par rapport à la multiplicité des relations de responsabilité observées dans la Première Partie de cette recherche, ces formes de responsabilité intéressent des parties différentes. La réparation de l'objet du contrôle est tournée vers les personnes privées requérantes. La réparation du sujet du contrôle est pour sa part tournée vers les États membres et l'administration de l'organisation internationale. Le primat octroyée à cette seconde forme de réparation sur la première nous éclaire sur la nature de la responsabilité que constitue l'*accountability* des organisations internationales. Elle l'éloigne de la responsabilité entendue au sens des articles de la Commission du droit international, pour la rapprocher d'une responsabilité politico-administrative. À cette lumière, le qualificatif de responsabilité « interne » pour désigner le régime de responsabilité mis en œuvre par les organes de contrôle prend une autre dimension. Elle n'est pas seulement la responsabilité interne au sens de celle qui se déploie au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation internationale. Elle est aussi la responsabilité interne au sens de interne à la vie de l'administration de l'organisation internationale, c'est-à-dire qu'elle est concernée essentiellement par les rapports entre les différents organes de l'organisation.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

794. L'étude du régime juridique mis en œuvre dans le cadre du contrôle a permis de retrouver les mêmes dimensions déjà relevées de double complexification de l'espace public international et de l'espace institutionnel international. On relève à la fois l'imbrication de régime commun de responsabilité interne des organisations avec le régime mis en œuvre pour les États dans un cadre similaire, qui montre que l'isolement normatif des organisations se réduit. Sur le plan de la réparation en revanche, la spécificité des organisations internationales apparaît demeurer. Le contrôle ouvert aux personnes privées apparaissent naturellement tourné vers la réparation de l'organisation elle-même, plus que vers celle de l'individu victime.

795. La responsabilité constituée par l'*accountability* des organisations internationales envers les personnes privées tierces apparaît ainsi relever bien davantage d'une forme de responsabilité internationale administrative, plus que d'une responsabilité internationale au sens classique telle qu'elle se déploie entre les États. En effet, dans les relations de responsabilités formalisées par les organes de contrôle, il existe une asymétrie entre le responsable – l'organisation – et celui à qui la responsabilité est due. À l'égard des individus, l'organisation se trouve dans une position de supériorité que l'on peut comparer – toutes choses égales par ailleurs – avec celle de l'Administration au sein des ordres juridiques internes des États. Et à l'égard des États membres, l'organisation se trouve dans une position comparable à celle d'une administration étatique vis-à-vis de ses maîtres politiques. Cette nature de la responsabilité des organisations internationales mise en œuvre par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces se retrouve dans le primat exercé par la réparation du sujet du contrôle – c'est-à-dire la rectification du fonctionnement de l'organisation – sur la réparation de l'objet du contrôle – c'est-à-dire l'action à l'origine du préjudice subi par les individus requérants, lesquels doivent essentiellement se contenter d'une rectification de la légalité de l'action de l'organisation.

CONCLUSION GENERALE

796. Parvenu au terme de cette étude, il apparaît difficile de dire si les organes de contrôle ouverts aux personnes privées constituent réellement un changement de paradigme pour la responsabilité des organisations internationales. En effet, du point de vue de la réparation des dommages infligés aux personnes qui saisissent ces organes de contrôle, les résultats qu'elles sont susceptibles d'en tirer ressortent au final globalement limités. Pour une large part, ces résultats se cantonnent à un effort pour mettre fin à l'action mise en cause, au terme d'un contrôle se déployant sur le terrain de la licéité. Le dommage en lui-même n'est que très rarement indemnisé, en-dehors de ce qu'apporte au requérant le retour à une action conforme au droit interne de l'organisation. Et lorsqu'il est susceptible de l'être, ce n'est pas au titre de l'obligation de réparer, mais à celui d'un paiement *ex-gratia* qui n'engage pas l'organisation à y procéder dans toutes les situations semblables. On remarque que le seul organe de contrôle doté d'un véritable *imperium* à l'égard de son organisation – la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL – n'a compétence que pour exercer un pur contrôle de la licéité de l'action de l'organisation, conduisant à la maintenir ou à y mettre fin, sans jamais envisager la réparation d'un quelconque préjudice matériel. Dès lors, qu'est-ce que change l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux personnes privées tierces ?

797. Tout d'abord, elle change que les organisations internationales reconnaissent de manière directe qu'elles n'agissent pas uniquement pour leurs États membres. Que derrière ceux-ci, se trouvent des femmes, des hommes, des populations, qui sont toujours les bénéficiaires ultimes de tout le bien que défendent, promeuvent et mettent en œuvre les personnes morales de droit international public que sont les organisations et les États qui les créent. C'est là une nouvelle relation juridiquement pertinente en droit international, au sens où elle produit des effets de droit pour les sujets qu'elle concerne. Elle implique la reconnaissance de droits et d'obligations correspondantes. Mais cette reconnaissance demeure mal définie. L'ambiguïté du positionnement institutionnel de l'organe de contrôle – entre organe quasi-juridictionnel et organe subsidiaire au service de l'organe exécutif représentant les États membres pour leur permettre d'exercer leur contrôle sur l'organisation – entretient la confusion sur la portée des déterminations auxquelles il aboutit dans le cadre de son contrôle. On voit ainsi que cette nouvelle relation entre l'organisation internationale et les personnes privées tierces, matérialisée par la saisine des organes de contrôle, est en réalité une relation triangulaire entre l'organisation internationale – les personnes privées tierces – les États membres de l'organisation et ayant juridiction sur les personnes privées. Cela implique d'une part que les personnes privées, lorsqu'elles saisissent les organes de contrôle, agissent indirectement au bénéfice des États membres, en portant à leur attention que l'organisation ne remplit pas correctement la fonction qu'ils lui ont impartie. D'autre part, cela implique que les intérêts des personnes privées ne se confondent pas nécessairement avec ceux que leur État de juridiction défend auprès de l'organisation internationale. Et qu'elles peuvent avoir un intérêt à faire valoir qui soit légitime du point de vue de la fonction de l'organisation, mais qui ne soit pas représenté au sein de l'espace institutionnel international par l'État dont elles relèvent, parce que celui-ci a fait le choix de sacrifier leur intérêt pour un autre, qu'il estime supérieur. Sous cet angle, l'ouverture du contrôle aux personnes privées tierces constitue un pas en avant dans

l'autonomisation des organisations internationales à l'égard des États, en introduisant un point de vue sur ce que signifie pour l'organisation le bon accomplissement sa fonction qui est extérieur à la dynamique principal-agent.

798. Ensuite, cette ouverture du contrôle change que les organisations s'ouvrent – parfois malgré elles – à un environnement normatif, extérieur à leur propre ordre interne, dans lequel elles évoluent. De tout temps, les organisations internationales ont entendu ne se soumettre qu'à leurs propres cadres normatifs, incluant les normes de droit international auxquelles elles auraient éventuellement souscrites et leurs normes de droit interne, mais excluant toutes les autres et en particulier les droits nationaux des États. Ayant initialement pour finalité de protéger leur indépendance, cette autonomie de leurs obligations confine aujourd'hui à un isolement normatif qui devient intenable en l'état. En effet, dès lors que l'action des organisations a des conséquences pour la situation des tiers, elles ne sauraient ignorer les droits dont ils jouissent dans leur propre espace juridique sans créer une situation d'iniquité. Les obligations primaires mises en œuvre par les organes de contrôle montrent que cet isolement normatif des organisations échappe à leur emprise et devient de moins en moins tenable au regard de la situation des personnes privées tierces concernées par l'accomplissement de leurs fonctions. De fait, c'est le droit protégeant les individus dans les ordres juridiques internes des États que les organes de contrôle comme le Panel consultatif des droits de l'Homme de la MINUK, le Médiateur du Comité des sanctions ou la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL se sont retrouvés à appliquer, en l'adaptant le cas échéant aux spécificités des fonctions respectives des organisations. L'ensemble de celles étudiées ici révèlent, à des degrés certes différents, le même phénomène d'interpénétration des ordres juridiques internes des États et des organisations internationales, dès lors que les personnes privées se voient reconnaître une capacité d'agir pour défendre un intérêt commun à ces deux espaces juridiques.

799. Toutefois, la limite à cette acceptation par les organisations internationales du droit protégeant les individus est double. Premièrement, les déterminations rendues par les organes de contrôle quant au respect des règles de droit qu'ils mettent en œuvre ne lient pas les organisations. Elles ne s'engagent donc pas de façon contraignante à respecter les droits des personnes privées tierces. Et deuxièmement, les conséquences qui s'attachent aux déterminations des organes de contrôle se révèlent centrées, non pas sur la victime de l'action en cause, mais sur son auteur. C'est elle-même que l'organisation entend réparer : remédier à un fonctionnement dévoyé qui la conduit à agir à l'encontre de sa fonction en croyant la servir. Dans cette forme de réparation, que nous avons appelé réparation du sujet, l'organisation internationale se préoccupe de la personne privée victime, mais pas à l'échelle de son individualité. C'est en tant qu'expérience montrant ce qu'il ne faut pas reproduire que le requérant s'insère dans l'action réparatrice. C'est là la dimension ontologique de la responsabilité : apprendre sur soi-même en se confrontant à ses erreurs et ses remords, afin de se changer et ne plus être le même que celui qui a commis les actes menant à cela. Ce processus d'apprentissage se déploie à l'intérieur de l'organisation internationale, pour saisir les femmes et les hommes qui œuvrent en son sein. Pour leur faire prendre conscience des conséquences qu'ils n'ont jamais voulues causer par leurs conduites erronées en tant qu'agent de l'organisation et leur apprendre à ne pas réitérer ces erreurs. Sous cet angle, le contrôle des organisations internationales ouvert aux personnes privées apparaît comme un processus de

reconstruction de l'éthique originelle des organisations, reflétée dans les propos d'Arthur Sweetser, cités en introduction de cette étude¹¹⁵⁰.

800. Au fond, ce que les organisations internationales recherchent à travers les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces, c'est simplement rester ce qu'elles ont été créées pour être et se veulent être : une force qui agit au service du bien des autres. Et l'on voit ainsi apparaître le sens de la citation d'Euripide choisie comme épigraphe de cette étude. Si les organisations internationales commettent le mal, alors ce ne sont pas des organisations internationales.

¹¹⁵⁰ Voir Introduction générale, note 8.

SOURCES

A/ Instruments régissant le statut et le fonctionnement des organes de contrôle

Note : dans un souci de clarté, tous les textes relatifs à la création des organes de contrôle et à leur activité ont été référencés ici, indépendamment de leur nature formelle. Les textes qui ont été remplacés par une version ultérieure sont signalés d'un astérisque.

1. Panel d'inspection de la Banque mondiale

Conseil des Administrateurs, *Resolution establishing the World Bank Inspection Panel*, adoptée le 22 septembre 1993, résolutions conjointes n° IBRD 93-10 et n° IDA 93-6

Conseil des Administrateurs, *1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel*, approuvée le 20 avril 1999

Panel d'inspection, *Piloting a new approach to support early solutions in the Inspection Panel process*, adopté le 6 novembre 2013

Panel d'inspection, *Operating Procedures*, adoptées en avril 2014 et complétées en février 2016

Panel d'inspection, *Guidelines to Reduce Retaliation Risks and Respond to Retaliation During the Panel Process*, 2018

Panel d'inspection, *Inspection Panel Privacy Notice*, version mise à jour du 9 juin 2020

Conseil des Administrateurs, *The World Bank Inspection Panel*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0004 et n° IDA 2020-0003

Conseil des Administrateurs, *The World Bank Accountability Mechanism*, adoptée le 8 septembre 2020, résolutions conjointes n° IBRD 2020-0005 et n° IDA 2020-0004

Panel d'inspection, *Framework for Proportionality Criteria and Modalities for Independent Verification of Management Action Plan Implementation*, adopté le 3 février 2021

Panel d'inspection, *Draft Updated Operating Procedures*, publiées en avril 2021

2. Panel de la MINUK

MINUK, *Regulation n° 2000/47 on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo*, adopté le 18 août 2000, UNMIK/REG/47

MINUK, *Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 23 mars 2006, UNMIK/REG/2006/12

MINUK, *Regulation n° 2007/3 amending UNMIK Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adopté le 12 janvier 2007, UNMIK/REG/2007/3

MINUK, *Administrative direction n° 2009/1 implementing UNMIK Regulation n° 2006/12 on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*, adoptée le 17 octobre 2009, UNMIK/DIR/2009/1

HRAP, *Rules of Procedure*, version amendée du 12 février 2010

3. Panel de l'EULEX Kosovo

EULEX Kosovo, *Briefing Note on the Human Rights Review Panel*, mis en place le 29 octobre 2009 (disponible sur le site internet du Panel)

HRRP, *Rules of Procedure*, amendées et adoptées le 15 janvier 2013

HRRP, *Rules of Procedure*, amendées et adoptées le 11 décembre 2019

4. Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL

Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'INTERPOL*, approuvé au cours de la 85^{ème} session de l'Assemblée générale du 7 au 10 novembre 2016, I.I.E/RCIA/GA/2016 (2016)

Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Statut de l'OIPC-INTERPOL*, version amendée en date du 29 décembre 2017, I/CONS/GA/1956 (2017)

5. Bureau du Médiateur du Comité des sanctions

Conseil de sécurité, *Résolution 1267*, adoptée le 15 octobre 1999, S/RES/1267 (1999)

Conseil de sécurité, *Résolution 1904*, adoptée le 17 décembre 2009, S/RES/1904 (2009)

Conseil de sécurité, *Résolution 1989*, adoptée le 17 juin 2011, S/RES/1989 (2011)

Conseil de sécurité, *Résolution 2368*, adoptée le 20 juillet 2017, S/RES/2368 (2017)

6. Unité de conformité sociale et environnementale et Mécanisme de réponse aux parties-prenantes du Programme des Nations Unies pour le développement

Groupe de performance organisationnelle, *Stakeholder Response Mechanism: Overview and Guidance*, approuvé en juin 2014

Bureau de l'audit et des investigations, *Investigation Guidelines: Social and Environmental Compliance Unit*, publiées le 3 décembre 2014

Bureau de l'audit et des investigations, *Investigation Guidelines: Social and Environmental Compliance Unit*, publiées le 4 août 2017

7. Bureau Conformité Conseiller/Médiateur de la Société financière internationale et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements

Groupe de la Banque mondiale, *CAO Operational Guidelines*, publiées en 2013

8. Mécanisme indépendant de responsabilité des projets de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Project Accountability Policy*, adoptée en avril 2019

9. Mécanisme de responsabilité de la Banque asiatique de développement

Banque asiatique de développement, *Accountability Mechanism Policy*, publiée en mars 2012

10. Mécanisme indépendant de consultation et d'investigation du Groupe de la Banque inter-américaine de développement

Conseil des administrateurs de la Banque inter-américaine de développement, *Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism of the IDB*, adoptée le 17 décembre 2014, MI-47-3

Conseil des administrateurs de la Banque inter-américaine de développement, *Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism of the IDB*, adoptée le 16 décembre 2015, MI-47-6

11. Mécanisme de traitement des plaintes de la Banque européenne d'investissement

Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement, *Politique de traitement des plaintes*, adoptée le 13 novembre 2018

12. Mécanisme indépendant d'inspection du Groupe de la Banque africaine de développement

Conseil des Administrateurs de la Banque africaine de développement, *The Independent Review Mechanism: Resolution*, adoptée le 28 janvier 2015

13. Mécanisme de recours indépendant du Fond vert pour le climat

Conseil du Fond vert pour le climat, *Decision of the Board on updated Terms of Reference of the Independent Redress Mechanism (Revised)*, adoptée le 25 septembre 2017, B.BM-2017/10

B/ Pratique des organes de contrôle

1. Panel d'inspection de la Banque mondiale

Note : pour rendre les documents relatifs aux différentes requêtes portées devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale lisibles, le choix a été fait de les classer par affaires.

Aff. n° 15 – Lesotho: Highlands Water Project - Phase 1B (Second Request - from Lesotho and South Africa)

Panel d'inspection, *Lesotho: Highlands Water Project - Phase 1B (Second Request - from Lesotho and South Africa)*, Eligibility Report, 19 juillet 1999, aff. n° 15, req. n° 99/02

Aff. n° 16 – China: Western Reduction Poverty Project

Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China: Western Reduction Poverty Project*, réponse de la Direction à la requête d'inspection, 19 juillet 1999, aff. n° 16, req. n° 99/03

Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China: Western Reduction Poverty Project*, rapport d'enquête, 28 avril 2000, aff. n° 16, req. n° 99/03

Panel d'inspection, *The Qinghai Project, A Component of the China: Western Reduction Poverty Project*, rapport et recommandations de la Direction, 13 juin 2000, aff. n° 16, req. n° 99/03

Aff. n° 18 – Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project (Second Request)

Panel d'inspection, *Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project (Second Request)*, Eligibility Report, 17 décembre 1999, aff. n° 18, req. n° 99/05

Aff. n° 22 – Chad: Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project

Panel d'inspection, *Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project*, investigation report, 17 juillet 2002, aff. n° 22, req. n° 01/01

Aff. n° 25 – Papua New Guinea: Governance Promotion Adjustment Loan

Panel d'inspection, *Governance Promotion Adjustment Loan*, Request for Inspection, 6 décembre 2001, aff. n° 25, req. n° 01/04

Panel d'inspection, *Governance Promotion Adjustment Loan*, Eligibility Report, 30 avril 2002, aff. n° 25, req. n° 01/04

Aff. n° 47 – Albania: Integrated Coastal Zone Management and Clean-Up Project (First Request)

Panel d'inspection, *Integrated Coastal Zone Management and Clean-Up Project (First Request)*, Investigation Report, 24 novembre 2008, aff. n° 47, req. n° 07/04

Aff. n° 49 – Ghana : Second Urban Environment Sanitation Project

Panel d'inspection, *Second Urban Sanitation Environment Project*, Eligibility Report, 24 octobre 2007, affaire n° 49, requête n° 07/06

Aff. n° 52 – Colombia: Bogota Urban Services Project

Panel d'inspection, *Colombia: Bogota Urban Services Project*, Eligibility Report, 7 janvier 2008, aff. n° 52, req. n° 07/09

Aff. n° 58 – India : Mumbai Urban Transport Project (Third Request)

Panel d'inspection, *Mumbai Urban Transport Project (Third Request)*, Report and Recommendation on Request for Inspection, 7 août 2009, aff. n° 58, req. n° 09/06

Aff. n° 70 – Tajikistan: Energy Loss Reduction Project (Request from Uzbekistan)

Panel d'inspection, *Tajikistan: Energy Loss Reduction Project (Request from Uzbekistan)*, Eligibility Report, 23 décembre 2023, aff. n° 70, req. n° 10/08

Aff. n° 72 – India: Madhya Pradesh Water Sector Restructuring Project (First Request)

Panel d'inspection, *Madhya Pradesh Water Sector Restructuring Project (First Request)*, Request for Inspection, 31 août 2010, aff. n° 72, req. n° 10/10

Panel d'inspection, *Madhya Pradesh Water Sector Restructuring Project (First Request)*, Eligibility Report, 25 octobre 2011, aff. n° 72, req. n° 10/10

Aff. n° 73 – Argentina: Second Norte Grande Water Infrastructure Project

Panel d'inspection, *Second Norte Grande Water Infrastructure Project*, Eligibility Report, 26 août 2011, aff. n° 73, req. n° 11/01

Aff. n° 78 – Kosovo: Kosovo Power Project (Proposed)

Panel d'inspection, *Kosovo: Kosovo Power Project*, Eligibility Report, 20 juin 2023, aff. n° 78, req. n° 12/01

Aff. n° 97 – Kenya: Electricity Expansion Project

Panel d'inspection, *Electricity Expansion Project*, Investigation report, 2 juillet 2015, aff. n° 97, req. n° 14/06

Panel d'inspection, *Electricity Expansion Project*, Management report and recommendation in response to the Inspection Panel Investigation report, 17 septembre 2015, aff. n° 97, req. n° 14/06

Aff. n° 98 – Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing

Panel d'inspection, *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing*, Investigation report, 4 août 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07

Panel d'inspection, *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing*, Management report and recommendation in response to the Inspection Panel report, 13 octobre 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07

Panel d'inspection, *Transport Sector Development Project - Additional Financing*, Lessons Learned and Agenda for Action, 11 novembre 2016, aff. n° 98, req. n° 14/07

Aff. n° 146 – Brazil: Piaui Pillars of Growth and Social Inclusion Project (P129342)

Panel d'inspection, *Brazil: Piaui Pillars of Growth and Social Inclusion Project (P129342)*, Inspection Panel Report and Recommendation, 20 mars 2020, aff. n° 146, req. n° 19/16

Aff. n° 148 – Peru: Cusco Transport Improvement Project (P132505)

Panel d'inspection, *Peru: Cusco Transport Improvement Project (P132505)*, Eligibility Report, 15 décembre 2020, aff. n° 148, req. n° 20/02

2. Panel de la MINUK

Note : pour rendre les documents relatifs aux différentes requêtes portées devant le Panel de la PINUK lisibles, le choix a été fait de les classer par affaires.

Aff. n° 04/07 - Kadri Balaj et al

HRAP, *Kadri Balaj et al.*, recevabilité - seconde décision, 31 mars 2010, aff. n° 04/07

HRAP, *Kadri Balaj et al.*, décision - réouverture, 11 mai 2012, aff. n° 04/07

HRAP, *Kadri Balaj et al.*, opinion, 27 février 2015, aff. n° 04/07

Aff. n° 02/08 - Spahiu

HRAP, *Spahiu*, opinion partielle, 20 mars 2009, aff. n° 02/08

Aff. n° 03/08 - Brahim Sahiti

HRAP, *Brahim Sahiti*, décision - inadmissibilité, 10 avril 2008, aff. n° 03/08

Aff. n° 04/08 - Canhasi

HRAP, *Canhasi*, opinion, 12 novembre 2008, aff. n° 04/08

Aff. n° 07/08 - Momir Jevtic

HRAP, *Momir Jevtic*, recevabilité, décision du 14 mai 2010, aff. n° 07/08

Aff. n° 26/08 - N.M. et al.

HRAP, *N.M. et al.*, recevabilité, décision du 5 juin 2009, aff. n° 26/08

HRAP, *N.M. et al.*, recevabilité - seconde décision, 31 mars 2010, aff. n° 26/08

HRAP, *N.M. et al.*, opinion, 26 février 2016, aff. n° 26/08

Aff. n° 46/08 – Zdravkovic

HRAP, *Zdravkovic*, opinion, 25 février 2013, aff. n° 46/08

Aff. n° 98/09 - Pavic

HRAP, *Pavic*, opinion, 26 avril 2013, aff. n° 98/09

HRAP, *Pavic*, décision du SRSG, 24 juillet 2013, aff. n° 98/09

Aff. n° 87/09 - *Stojkovic*

HRAP, *Stojkovic*, opinion, 14 décembre 2013, aff. n° 87/09

Aff. n° 308/09 - *Milorad Rajovic*

HRAP, *Milorad Rajovic*, décision - admissibilité, 31 janvier 2013, aff. n° 308/09

Aff. n° 319/09 - *Nevenka Ristic*

HRAP, *Nevenka Ristic*, opinion, 30 mai 2014, aff. n° 319/09

Aff. n° 43/10 - *Rusinovic*

HRAP, *Rusinovic*, décision - inadmissibilité, 18 juin 2010, aff. n° 43/10

3. Panel d'examen des droits de l'Homme de l'EULEX Kosovo

HRRP, *Kazagic Djeljalj*, décision d'admissibilité et au fond, 8 avril 2011, aff. n° 2010-01

HRRP, *Latif Fanaj*, décision et conclusions, 14 septembre 2011, aff. n° 2010-06

HRRP, *W.*, décision au fond, 10 avril 2013, aff. n° 2011-07

4. Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL

Note : la pratique de la Commission de contrôle des fichiers demeure confidentielle. Les seules décisions accessibles constituent un échantillon anonymisé des affaires portées à la connaissance de la Commission. Elles sont disponibles sur son site internet :

<https://www.interpol.int/fr/Qui-nous-sommes/Commission-de-contrôle-des-fichiers-d-INTERPOL-CCF/Sessions-et-décisions-de-la-CCF>

Commission de contrôle des fichiers, *Non bis in idem*, décision n° 2017-09

Commission de contrôle des fichiers, *Due process-Fair hearing, Political character*, décision n° 2017-12

Commission de contrôle des fichiers, *Purpose of the data, Lawfulness-Validity of proceedings, Political character*, décision n° 2018-04

Commission de contrôle des fichiers, *Access to files, Political character*, décision n° 2018-12

Commission de contrôle des fichiers, *Accuracy-Quality, Due process-Fair hearing, Political character*, décision n° 2018-13

Commission de contrôle des fichiers, *Unfunded cheques*, décision n° 2019-01

Commission de contrôle des fichiers, *Private matter, Lack of action for extradition*, décision n° 2019-03

Commission de contrôle des fichiers, *Accuracy-Quality, Political character, Private matter*, décision n° 2019-09

Commission de contrôle des fichiers, *Article 2-Right to movement within a state, Trial in absentia*, décision n° 2019-10

C/ Documentation produite par les organes de contrôle

1. Panel d'inspection de la Banque mondiale

A. Umana (eds.), *The World Bank Inspection Panel: The First Four Years (1994-1998)*, 1998

Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel 10 Years On*, 2003

Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 15 Years*, 2008

Panel d'inspection, « Comments from Former Panel Experts/Consultants », *Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011

Panel d'inspection, « Comments from Independent Accountability Mechanism Peers », *Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011

J. Aden, « Summary of Targeted Discussions with Bank Management », *Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011

Panel d'inspection, « Comments from Senior Bank Management », *Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011

Panel d'inspection, « Comments from Bank Staff », *Internal analysis of the existing Inspection Panel framework: Targeted discussions on the Panel process with internal and external stakeholders*, juin – décembre 2011

Panel d'inspection, « Involuntary Resettlement », *Emerging Lessons Series*, n° 1, avril 2016

Panel d'inspection, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 25 Years*, 2018

2. Panel de la MINUK

Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2008*, publié le 31 janvier 2009

Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2009*, publié en mars 2010

Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2010*, publié en mars 2011

Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2013*, publié en mars 2014

Panel consultatif des droits de l'Homme, *Annual Report 2014*, publié en mars 2015

Panel consultatif des droits de l'Homme, *The Human Rights Advisory Panel: History and Legacy Kosovo, 2007-2016 – Final Report*, publié le 30 juin 2016

3. Panel de l'EULEX Kosovo

Panel d'examen des droits de l'Homme, *Annual Report 01.01.2020 – 31.12.2020*, publié le 2 avril 2021

4. Bureau du Médiateur du Comité des sanctions

Note : l'ensemble de ces documents sont accessibles à travers la page internet officielle du Bureau du Médiateur du Comité des sanctions.

Bureau du Médiateur, *Approach and Standard*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté

Bureau du Médiateur, *Access to Classified Information*, publié sur la page internet du Bureau Médiateur, document non daté

K. Prost (Médiateur), « Enhancing Due Process in Sanctions Regimes », *Briefing of the Ombudsperson at the Security Council's Open Debate on "Working Methods of the Security Council" (S/2014/275)*, 23 octobre 2014

C. Marchi-Uhel (Médiateur), « Remarks by Catherine Marchi-Huel, Ombudsperson, Security Council ISIL (Da'esh) and Al-Qaida sanctions Committee », *51st meeting of the Committee of Legal Advisors on Public International Law of the Council of Europe*, Strasbourg, 4 mars 2016

C. Marchi-Uhel (Médiateur), « From adjudicating international crimes to reviewing delisting requests by individuals and entities on the 1267 Sanctions List: A comparative approach », *Annual Conference of the Toronto Group for the Study of International, Transnational and Comparative Law*, 6 mai 2016

C. Marchi-Uhel (Médiateur), *Open Briefing to Member States*, 8 mai 2017

Bureau du Médiateur, *Fourteenth Report of the Ombudsperson to the Security Council*, 7 août 2017, S/2017/685

Bureau du Médiateur, *Seventeenth Report of the Ombudsperson to the Security Council*, 1^{er} août 2019, S/2019/621

D. Kipfer Fasciati (Médiateur), *Open Briefing to Member States*, 19 août 2019

D. Kipfer Fasciati (Médiateur), « Remarks by the Ombudsperson », *High-level Panel Discussion on the occasion of the 10th Anniversary of the Office of the Ombudsperson*, Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions, New York, 17 décembre 2019

5. Ombudsperson Institution in Kosovo

Ombudsperson Institution in Kosovo, *Annual Report 2001 – 2002 addressed to Michael Steiner, Special Representative of the Secretary General of the United Nations*, Juillet 2002

D/ Instruments de droit international

1. Traités (hors traités instituant des organisations internationales)

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et ses Protocoles, conclue le 4 novembre 1950 et amendée successivement

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 1966

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966

2. Droit des organisations internationales

- Organisation des Nations Unies

Charte des Nations Unies, signée le 26 juin 1945

Déclaration universelle des droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, A/RES/217(III)

Conseil de sécurité, *Résolution 1244 (1999)*, adoptée le 10 juin 1999, S/RES/1244 (1999)

MINUK, *Regulation n° 2000/47 on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo*, adopté le 18 août 2000, UNMIK/REG/47

- Banque Mondiale

R. DANINO (Senior Vice-President and General Counsel), *Legal opinion on human rights and the work of the World Bank*, 27 janvier 2006

Statuts de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, version amendée à la date du 27 juin 2012

Groupe de la Banque mondiale, *Environmental and Social Framework*, publié le 1^{er} octobre 2018

- INTERPOL

Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, *Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données*, approuvé lors de la 88^{ème} session de l'Assemblée générale du 15 au 18 octobre 2019, III/IRPD/GA/2011 (2019)

- Conseil de l'Europe

Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Avis sur les droits de l'Homme au Kosovo : Établissement éventuel de mécanismes de contrôle*, avis n° 280/2004, 11 octobre 2004, CDL-AD(2004)033

Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Avis sur les mécanismes existants pour vérifier la compatibilité avec les droits de l'homme des actions de la MINUK et d'EULEX au Kosovo*, adopté lors de la 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010)

3. Documentation produite par les organisations internationales

- Groupe de la Banque mondiale

W. WAPPENHANS, « Effective Implementation: Key to Development Impact », Portfolio Management Task Force, 22 septembre 1992

- Groupe de la Banque africaine de développement

Groupe de la Banque africaine de développement, *Second Review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group : Report of the Consultant – E.S. Ayensu*, publié le 24 septembre 2014

4. Commission du droit international

Commission du droit international, *Responsibility of International Organizations: Comments and observations received from international organizations*, 1^{er} mai 2007, Doc. A/CN.4/582

Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, adopté par la Commission à sa soixante-troisième session, 2011, Doc. A/66/10

Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires relatifs*, 2011, Doc. A/66/10

Commission du droit international, *Projet de conclusion sur la détermination du droit international coutumier*, adopté par la Commission à sa soixante-dixième session, 2018, Doc. A/73/10

Commission du droit international, « Chapitre V – Détermination du droit international coutumier », in *Rapport de la Commission du droit international – Soixante-dixième session (30 avril-1^{er} juin et 2 juillet-10 août 2018)*, Supplément n° 10 Doc. A/73/10

5. Documentation produite par les organisations non gouvernementales

Amnesty International, *World Bank: Investigate Inspection Panel's Pilot Approach to Early Solutions and its application in Badia East, Lagos, Nigeria*, communiqué du 2 décembre 2014, AFR 44/020/2014, disponible sur : <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr44/020/2014/en/>

E. CHRISTENSEN, *Green Appeal: A Proposal for an Environmental Commission of Inquiry at the World Bank*, Washington DC, Natural Resources Defense Council, 1990

International Law Association, *Accountability of International Organizations : Final Report*, adopté lors de la 71^{ème} Conférence de l'ILA à Berlin, du 16 au 21 août 2004, 53 p.

B. MORSE, T.R. BERGER, « Letter from Bradford Morse (Chairman) and Thomas R. Berger (Deputy Chairman) to Lewis T. Preston (President, The World Bank), 18 June 1992 », in *Sardar Sarovar – Report of the Independent Review*, Resource Futures International, Ottawa, 1992, pp. XI-XXV.

A. REINISCH, « Adapting to Change: The Role of International Organizations' », *A.S.I.L. Annual Meeting*, 20 avril 2015, disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=4fW-YR6HqWO>

E/ Jurisprudence

1. Jurisprudence internationale

- Cour permanente de Justice internationale

Cour permanente de Justice internationale, *Interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926 (protocole final, article IV)*, avis consultatif du 28 août 1928, *Rec. Série B*, n° 16

- Cour internationale de Justice

Cour internationale de Justice, *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, opinion individuelle du Juge Alvarez, 28 mai 1948, *Rec.*

Cour internationale de Justice, *Réparation des dommages subis au service des Nations*, avis consultatif du 11 avril 1949, *Rec.*

Cour internationale de Justice, *Effets de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, avis consultatif du 13 juillet 1954, *Rec.*

Cour internationale de Justice, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, *Rec.*

Cour internationale de Justice, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif du 20 décembre 1980, *Rec.*

- Cour européenne des droits de l'Homme

Cour EDH, Gr. Ch., *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, arrêt du 30 juin 2005, req. n° 45036/98

Cour EDH, *Boivin c. France et a.*, décision du 9 septembre 2008, req. n° 73250/01

- Cour de Justice de l'Union européenne

CJUE, Gr. Ch., *Commission européenne, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Conseil de l'Union européenne contre Yassin Abdullah Kadi*, arrêt du 18 juillet 2013, aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P

- Comité des droits de l'Homme

Comité des droits de l'Homme, *Report Submitted by the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo to the Human Rights Committee on the Human Rights Situation in Kosovo Since June 1999*, soumis au Comité le 7 février 2006, publié le 13 mars 2006, CCPR/C/UNK/1

2. Jurisprudence nationale

- Angleterre

Cour d'appel : « England, Court of Appeals: Kerr, Nourse, Ralph Gibson, LJJ., *Maclaine Watson & Company Ltd. v. I.T.C. [n° 2]*, 27 avril 1988 », *ILR*, 1989, vol. 80

- Canada

Cour fédérale : *Abdelrazik v. Canada* [Minister of Foreign Affairs] 2009 F.C. 580

BIBLIOGRAPHIE

A/ Dictionnaires, Lexiques, Encyclopédies

- H. ASCENSIO, P. BODEAU-LIVINEC, M. FORTEAU, F. LATTY, J.-M. SOREL, M. UBEDA-SAILLARD (dir.), *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Pedone, Paris, 2017, 610 p.
- J. D'ASPREMONT, S. SINGH (eds.), *Concepts for International Law: Contributions to Disciplinary Thoughts*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019, 960 p.
- J. BASDEVANT (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, Paris, 1960, xv-755 p.
- A. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Presses Universitaires de France, Paris, 2006, 1376 p.
- G. CORNU, M. CORNU, A. GHOZI, M. GORE, ASSOCIATION HENRI CAPITANT (dir.), *Vocabulaire juridique*, Presses universitaires de France, Paris, 2020, 13^e éd., 1152 p.
- J. REY-DEBOVE, A. REY (dir.), *Le nouveau Petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 2004, 2837 p.
- J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1200 p.

B/ Traités, Manuels

- J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON, K. PARLETT (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 1240 p.
- M. FORTEAU, A. MIRON, A. PELLET, Q.D. NGUYEN (†), P. DAILLIER (†), *Droit international public : Formation du droit, Sujets, Relations diplomatiques et consulaires, Responsabilité, Règlement des différends, Maintien de la paix, Espaces internationaux, Relations économiques, Environnement*, LGDJ-Lextenso éditions, 2022, 9^e éd., 2047 p.
- P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 2022, 16^{ème} éd., 994 p.
- G. SCELLE, *Manuel de droit international public*, Domat-Montchrestien, Paris, 1948, 1008 p.
- H.G. SCHERMERS, N. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 6^{ème} éd., 2018, xxxvii-1327 p.

C/ Cours de l'Académie de droit international

- E. BENVENISTI, « The Law of Global Governance », *RCADI*, 2013, vol. 368, pp. 47-279
- J. BOULOIS, « La Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes relatives aux relations extérieures des Communautés », *RCADI.*, 1978, vol. 160, pp. 339-393

- A. BROCHES, « International Legal Aspects of the Operations of the World Bank », *RCADI*, 1959, vol. 98, pp. 301-409
- H. CHARLESWORTH, « Democracy and International Law », *RCADI*, 2014, vol. 371, pp. 53-152
- J. CRAWFORD, « Multilateral Rights and Obligations in International Law », *RCADI*, 2006, vol. 319, pp. 329-482
- J. CRAWFORD, « Chance, Order, Change: The Course of International Law », *RCADI*, 2013, vol. 365, pp. 13-389
- R.-J. DUPUY, « Communauté internationale et disparités de développement. Cours général de droit international public », *RCADI*, 1979, vol. 175, pp. 13-231
- C. EAGLETON, « International Organizations and the Law of Responsibility », *RCADI*, 1950, vol. 76, pp. 319-425
- T.M. FRANCK, « Fairness in the International Legal and Institutional System – General Course on Public International Law », *RCADI*, 1993, vol. 240, pp. 9-498
- A.V. FREEMAN, « Responsibility of states for unlawful acts of their armed forces », *RCADI*, 1955, vol. 88, pp. 267-416
- V. GOWLLAND-DEBBAS, « The Security Council and Issues of Responsibility under International Law », *RCADI*, 2012, vol. 353, pp. 189-443
- B. GRAEFRATH, « Responsibility and damages caused: relationship between responsibility and damages », *RCADI*, 1984, vol. 185, pp. 13-149
- E.A. GROSS, « International organization and collective security: changing values and priorities », *RCADI*, 1973, vol. 138, pp. 415-453
- G. HAFNER, « The Emancipation of the Individual from the State under International Law », *RCADI*, 2013, vol. 358, pp. 267-453
- R. HIGGINS, « International trade law and the avoidance, containment and resolution of disputes: general course on public international law », *RCADI*, 1991, vol. 230, pp. 13-341
- H.G. HOMER, « Multinational corporate enterprises: some legal and policy aspects of a modern social-economic phenomenon », *RCADI*, 1968, vol. 125, pp. 447-625
- W.C. JENKS, « The international protection of freedom of association for trade union purposes », *RCADI*, 1955, vol. 87, pp. 7-115
- T. MERON, « International law in the age of human rights: general course on public international law », *RCADI*, 2003, vol. 301, pp. 9-489
- P. NEGULESCO, « Principes du droit international administratif », *RCADI*, 1935, vol. 51, pp. 583-690
- A. RIGO SUREDA, « The law applicable to the activities of international development banks », *RCADI*, 2004, vol. 308, pp. 13-251
- A.-M. SLAUGHTER, « International law and international relations », *RCADI*, 2000, vol. 185, pp. 9-249

- R. SMITS, « Law of the Economic and Monetary Union », *RCADI*, 2002, vol. 300, pp. 309-422
- D. SPERDUTI, « L'individu et le droit international » *RCADI*, 1956, vol. 90, pp. 728-849
- D. THÜRER, « International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context », *RCADI*, 2011, vol. 338, pp. 15-370
- M. VIRALLY, « Panorama du droit international contemporain – Cours général de droit international public », *RCADI*, 1983, vol. 183, pp. 13-382
- P. WEIL, « Le droit international en quête de son identité : Cours général de droit international public », *RCADI*, 1992, vol. 237, p. 343, pp. 13-369
- R. ZACKLIN, « The problem of Namibia in international law », *RCADI*, 1981, vol. 171, pp. 229-339

D/ Monographies, Thèses

- M. BEULAY, *L'applicabilité des droits de l'Homme aux organisations internationales*, thèse de Doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, soutenue le 9 décembre 2015, xvii-713 p.
- I.L. CLAUDE, *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, Random House, New York, 1959, 2nd éd., 537 p.
- A. CHAYES, A.H. CHAYES, *The New Sovereignty: compliance with international regulatory agreements*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, 417 p.
- J.-M. COICAUD, *Légitimité et politique : Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politique*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, 336 p.
- R. COLLINS, *The Institutional Problem in Modern International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2016, 294 p.
- P. DANN, *The Law of Development Cooperation: A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, xv-592 p.
- M. DARROW, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, Oxford, 2003, xv-353 p.
- R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Massachusetts, 1977, 563 p.
- T.M. FRANCK, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford University Press, New-York, 1990, 312 p.
- D.J. GALLIGAN, *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press/Oxford University Press, Oxford/New York, 1986, xxi-401 p.
- S. GROVER, *The European Court of Human Rights as a Pathway to Impunity for International Crime*, Springer, Leiden, 2010, 324 p.
- A. GUZMAN, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, New-York, 2008, 272 p.

- A. HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 214 p.
- O. HENRY, *La fonction de proposition du Conseil d'État*, thèse de doctorat, Université de Montpellier I, 2000, 580 p.
- D. HOVELL, *The Power of Process: The Value of Due Process in Security Council Decision-Making*, Oxford University Press, Oxford, 2016, XXI-193 p.
- J.-P. JACQUE, *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, L.G.D.J., Paris, 1972, 511 p.
- E. JOUANNET, *Qu'est-ce qu'une société internationale juste ? Le droit international entre développement et reconnaissance*, Pedone, Paris, 2011, 306 p.
- N. KAASIK, *Le contrôle en droit international*, Pedone, Paris, 1933, 398 p.
- M. KAMTO, *Droit international de la gouvernance*, Pedone, Paris, 2013, 340 p.
- R. KEOHANE, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984, 312 p.
- C. KESSEDIAN, *Le droit international collaboratif*, Paris, Pedone, 2016, 190 p.
- P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruylant, Bruxelles, 1998, 708 p.
- E. LAMBERT-ABDELGAWAD, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : contribution à une approche pluraliste du droit européen*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 624 p.
- J.R. LUCAS, *Responsibility*, Clarendon Press, Oxford, 1993, 298 p.
- S. MCINERNEY-LANKFORD, H.-O. SANO, *Human Rights Indicators in Development*, World Bank Studies, Washington, 2010, 79 p.
- M.-C. RUNAVOT, *La compétence consultative des juridictions internationales : reflet des vicissitudes de la fonction judiciaire internationale*, thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, Paris, 2009, 727 p.
- S. SINGH, *Termination of Membership of International Organisations*, Stevens, London, 1958, XV-209 p.
- I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel*, Oxford University Press, New York, 1994, 408 p.
- I. SHIHATA, *The World Bank in a Changing World: Selected Essays and Lectures, Volume 2*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1995, XXXIV-802 p.
- I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel: In Practice*, Oxford University Press, New York, 2000, 2nd ed., XXII-510 p.
- J. SCHWOB, *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales, essai de typologie*, Bruylant, Bruxelles, 1987, 412 p.

A.-M. THEVENOT-WERNER, *Le droit des agents internationaux à un recours effectif : vers un droit commun de la procédure administrative internationale*, Leiden, Brill Nijhoff, 2016, XXI-1405 p.

G. VERDIRAME, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, 512 p.

E/ Ouvrages collectifs, mélanges

Mélanges offerts à Henri Rolin : Problèmes de droit des gens, Pedone, Paris, 1964, LXXII-536 p.

La communauté internationale : Mélanges offerts à Charles Rousseau, Pedone, Paris, 1974, 346 p.

H. ASCENSIO, J.-F. FLAUSS (dir.), *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Pedone, Paris, 2009, 142 p.

G. ARANGIO-RUIZ, *The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1979, XIII-341 p.

M. BARNETT, R. DUVALL (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 390 p.

S. BESSON, J. D'ASPREMONT (eds.), *Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 1226 p.

C. BORIES, J.-M. THOUVENIN, M. CONAN (dir.), *Un droit administratif global ? : Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, Pedone, Paris, 2012, 394 p.

M. BOVENS, R.E. GOODIN, T. SCHILLEMANS (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 734 p.

N. BOWIE, R. SIMON (eds.), *The Individual and the Political Order: An Introduction to Social and Political Philosophy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1977, 280 p.

S. CASSELLA (dir.), *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, Pedone, Paris, 2018, 340 p.

D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, 344 p.

J.K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 1344 p.

J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, 578 p.

R. COLLINS, N.D. WHITE (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional independence in the International Legal Order*, Routledge, Abingdon, 2011, 464 p.

- E. DEBAETS, A. DURANTHON, M. SZTULMAN (dir.), *Les fichiers de police : Recherche initiée par l'Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse I Capitole*, Institut universitaire Varenne, Bayonne, 2019, 423 p.
- L. DUBIN, M.-C. RUNAVOT (dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : Transformation, déformation ou reformation ?*, Pedone, Paris, 2014, 276 p.
- W.E. FISHER (ed.), *Toward Sustainable Development? Struggling over India's Narmada River*, M.E. Sharpe, Armonk, 1995, 500 p.
- J.A. FOX, L.D. BROWN (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, The MIT Press, Cambridge (Mass.), 2000, 2nd éd., 548 p.
- D.G. HAWKINS, D.A. LAKE, D.L. NIELSON (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 428 p.
- I. JOHNSTONE (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 1100 p.
- S. KHAGRAM, J.V. RIKER, K. SIKKINK (eds.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2000, 384 p.
- M.G. KOHEN, R. KOLB, D.L. TEHINDRAZANARIVELO (eds.), *Perspectives of International Law in the 21st Century – Perspectives du droit international au 21^{ème} siècle : Liber Amicorum Professeur Christian Dominicé in Honour of his 80th Birthday*, M. Nijhoff, Leiden, 2012, 504 p.
- E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, LV-1198 p.
- A. ORFORD, F. HOFFMANN, C. MARTIN (eds.), *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 1000 p.
- A. PETERS, E. LAGRANGE, S. OETER, C. TOMUSCHAT (eds.), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Brill Nijhoff, Leiden, 2015, 368 p.
- B. REINALDA (eds.), *Routledge Handbook of International Organizations*, Routledge, Abingdon, 2013, 576 p.
- H. RUIZ FABRI, J.-M. SOREL (dir.), *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, Pedone, Paris, 2010, 304 p.
- W. SCHÄTZEL, H.-J. SCHLOHAUER (eds.), *Rechtsfragen der Internationalen Organisation*, V. Klostermann, Francfort sur le Main, 1956, 408 p.
- J.A. SCHOLTE (ed.), *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, xxv-397 p.
- SFDI, *La juridictionnalisation du droit international*, Pedone, Paris, 2003, 548 p.
- M. VELLANO (dir.), *L'avenir des organisations internationales : Prospectives juridiques, 19^{ème} Congrès de la Société italienne de droit international, 26-28 juin 2014, Courmayeur*, Editoriale scientifica, Naples, 2014, xxvi-637 p.

A. VON BOGDANDY, R. WOLFRUM, J. VON BERNSTORFF, P. DANN, M. GOLDMANN (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law*, Springer, Heidelberg, 2010

N. WAHL, J.-L. QUERMONNE (dir.), *La France présidentielle*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1995, 278 p.

Y.-C. XU, P.M. WELLER (eds.), *The Politics of International Organizations: Views from Insiders*, Routledge Taylor & Francis Group, London/New York, 2015, 282 p.

D. ZAUM (ed.), *Legitimizing International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2013, 248 p.

M. ZÜRN, M. HEUPEL (eds.), *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 370 p.

F/ Articles de doctrine, contributions à des ouvrages collectifs, chapitres d'ouvrage

V. ABRAMOVICH, « Social Protection Conditionality in World Bank Structural Adjustment Loans: The Case of Argentina's Garden Program (Pro-Huerta) », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. 191-210

C.F. ALGER, « Fonctionnalisme et intégration », *RISS*, 1977, vol. XXIX, n° 1, pp. 77-100

J. ALVAREZ, « International Organizations: Then and Now », *AJIL*, 2006, vol. 100/2, pp. 324-347

J. ALVAREZ, « The United Nations in the Time of Cholera », *AJIL Unbound*, 2014, vol. 108, pp. 22-29

J. D'ASPREMONT, « The Multifaceted Concept of the Autonomy of International Organizations and International Legal Discourse », in R. COLLINS, N. D. WHITE (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy : Institutional independence in the International Legal Order*, Routledge, Abingdon, 2011, pp. 63-86

J. D'ASPREMONT, « International Responsibility and the Constitution of Power : International Organizations Bolstered », in A. S. BARROS, C. RYNGAERT, J. WOUTERS (dir.), *International Organizations and Member State Responsibility : Critical Perspectives*, Brill Nijhoff, Leiden, 2016, pp. 95-113

P. D'ARGENT, « La personnalité juridique internationale de l'organisation internationale », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, pp.439-464

M.H. ARSANJANI, « Claims Against International Organizations: *Quis custodiet ipsos custodes* », *Yale Journal of World Public Order*, 1981, vol. 7/2, pp. 131-176

- H. ASCENSIO, « La notion de juridiction internationale en question », in SFDI, *La juridictionnalisation du droit international*, Pedone, Paris, 2003, pp. 163-202
- H. ASCENSIO, « Le règlement des différends liés à la violation par les organisations internationales des normes relatives aux droits de l'homme », in H. ASCENSIO, J.-F. FLAUSS (dir.), *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Pedone, Paris, 2009, pp. 105-125
- P. AUCOIN, R. HEINTZMAN, « The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform », *International Review of Administrative Sciences*, 2000, vol. 66/1, pp. 45-55
- P. AVRIL, « Les Fabriques des politiques », in N. WAHL, J.-L. QUERMONNE (dir.), *La France présidentielle*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1995, 278 p.
- M. BARNETT, M. FINNEMORE, « The Power of Liberal International Organizations », in M. BARNETT, R. DUVALL (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 161-184
- T.R. BERGER, « The World Bank's Independent Review of India's Sardar Sarovar Projects », *American University International Law Review*, 1993, vol. 9/1, pp. 33-48
- T.R. BERGER, « How a Community-Led Response to Sexual Exploitation in Uganda Led to Systemic World Bank Reform », *Accountability Note*, Accountability Research Center, juin 2018, n° 3, disponible sur : https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2018/06/AN3_JUNE18-V-4-Jun-18.pdf
- M. BEULAY, « Human Rights Advisory Panel : La décision B.A. c. MINUK, illustration du sérieux d'une solution initialement cosmétique », *Lettre "Actualité Droits-Libertés" du CREDOF*, 24 avril 2013
- R. BISMUTH « Note sous Cour du district de New-York Sud, *Delama Georges, et al. v. United Nations, et al.*, 9 janvier 2015, 3-CV-7176 [JPOI] », in R. RIVIER (dir.), « Jurisprudences étrangères intéressant le droit international », *RGDIP*, 2015, vol. 119/4, pp. 879-882
- N. BLOKKER, « International Organizations and Customary International Law: Is the International Law Commission Taking International Organizations Seriously? », *International Organizations Law Review*, 2017, vol. 14/1, pp. 1-12
- A. VON BOGDANDY, P. DANN, M. GOLDMANN, « Developing the Publicness of Public International Law : Towards a Legal Framework for Global Governance Activities », in A. VON 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, pp. 3-32
- M. BOVENS, « Analysing and Assessing Accountability : A Conceptual Framework », *European Law Journal*, 2004, vol. 13/4, pp. 447-468
- T.M. DE BOER, « Netherlands Judicial Decisions Involving Questions of Private International Law: Can the United Nations Be Sued for its Role in the Srebrenica Massacre? », *Netherlands International Law Review*, 2013, vol. 60/1, pp. 121-130

- L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Le Panel d’inspection de la Banque mondiale : à propos de la complexification de l’espace public international », *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, vol. 105/1, pp. 145-162
- L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Immunités, responsabilisation des organisations internationales et protection des droits individuels », in A. PETERS, E. LAGRANGE, S. OETER, C. TOMUSCHAT (eds.), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Brill Nijhoff, Leiden, 2015, pp. 285-300
- K.E. BOON, « The United Nations as Good Samaritan: Immunity and Responsibility », *Chicago Journal of International Law*, 2016, vol. 16/2, pp. 341-385
- K.E. BOON, « Rethinking the Accountability – Immunity Axis through Remedies », *International Organizations Law Review*, 2019, vol. 16/2, pp. 137-157
- D. BRADLOW, « International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel », *Virginia Journal of International Law*, 1994, vol. 34, pp. 553-613
- R. BREWSTER, « Unpacking the State’s Reputation », *Harvard International Law Journal*, 2009, vol. 50/2, pp. 231-269
- J. CAHN, « Challenging the New Imperial Authority: The World Bank and the Democratization of Development », *Harvard Human Rights Journal*, 1993, vol. 6, pp. 159-18
- J. CAZALA, « Appréciation de l’efficacité de l’organisation », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, pp. 968-992
- J. CHASSEGUET-SMIRGEL, « Réflexions sur le concept de “réparation” et la hiérarchie des actes créateurs », in *Pour une psychanalyse de l’art et de la créativité*, Payot, Paris, 1971, pp. 17-29
- C. CHAUMONT, « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », in *Mélanges offerts à Henri Rolin : Problèmes de droit des gens*, Pedone, Paris, 1964, pp. 55-66
- S. CHESTERMAN, « The Spy Who Came in from the Cold War: Intelligence and International Law », *Michigan Journal of International Law*, 2006 vol. 27-/4, pp. 1071-1130
- S. CHESTERMAN, « An International Rule of Law? », *The American Journal of Comparative Law*, 2008, vol. 56/2, pp. 331-361
- B.S. CHIMNI, « International Organizations, 1945-Present », in J.K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 115-122
- C.M. CHINKIN, R. SADURSKA, « The Collapse of the International Tin Council: A Case of State Responsibility? », *Virginia Journal of International Law*, 1990, vol. 30, pp. 845-890
- I.L. CLAUDE, « Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations », *Global Governance*, 1996, vol. 2, pp. 289-298
- D. CLARK, « Singrauli: An Unfulfilled Struggle for Justice », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. 167-190

- D. CLARK, « Understanding the World Bank Inspection Panel », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. 1-24
- D. CLARK, K. TREAKLE, « The China Western Poverty Reduction Project », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. 211-245
- R. COLLINS, N.D. WHITE, « Moving Beyond the *Autonomy-Accountability* Dichotomy: Reflections on Institutional Independence in the International Legal Order », *International Organizations Law Review*, 2010, vol. 7/1, pp. 1-8
- K. DAUGIRDAS, « Reputation and the Responsibility of International Organizations », *European Journal of International Law*, 2014, vol. 25/4, pp. 991-1018
- K. DAUGIRDAS, « Reputation as a Disciplinarian of International Organizations », *AJIL*, 2019, vol. 113/2, pp. 221-271
- D. DEDISERTO, A. PEREZ-LINAN, K. WAKKAF, R. GAGNON, B. CARRIEDO, « The ‘New’ World Bank Accountability Mechanism: Observations from the ND Reparations Design and Compliance Lab », *EJIL: Talk!*, 11 novembre 2020, disponible sur : <https://www.ejiltalk.org/the-new-world-bank-accountability-mechanism/>
- K. DINGWERTH, P. NANZ, « Participation », in J.K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 1127-1145
- G. DOWNS, M. JONES, « Reputation, Compliance and International Law », *Journal of Legal Studies*, 2002, vol. 31/1, pp. 95-114
- L. DUBIN, « La responsabilité des organisations internationales à l’égard des personnes privées entre évitement et contournement », in M. VELLANO (dir.), *L’avenir des organisations internationales : Prospectives juridiques, 19^{ème} Congrès de la Société italienne de droit international, 26-28 juin 2014, Courmayeur*, Editoriale scientifica, Naples, 2014, pp. 61-76
- L. DUBIN, P. BODEAU-LIVINEC, « La responsabilité des institutions internationales dans tous ses états », in L. DUBIN, M.-C. RUNAVOT (dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : Transformation, déformation ou reformation ?*, Pedone, Paris, 2014, pp. 230-259
- L. DUBIN, M.-C. RUNAVOT, « Représentativité, efficacité, légitimité : Des organisations internationales en crise ? », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, pp. 77-113
- L. DUGUIT, « L’acte administratif et l’acte juridictionnel », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 1906, t. XXIII, pp. 413-471
- P.-M. DUPUY, « Responsabilité et légalité », in Société française pour le droit international, *La responsabilité dans le système international*, Pedone, Paris, 1991, pp. 263-297
- G. DUSEPULCHRE, « L’activité du Panel d’inspection a-t-elle conduit la Banque mondiale à modifier ses standards opérationnels ? La réforme de la directive relative à la protection des populations autochtones pour cas d’étude », *RBDI*, 2010, vol. 43/2, pp. 423-475

- P.M. EISEMANN, « Crise du Conseil international de l'Étain et insolvabilité d'une organisation internationale », *AFDI*, 1985, vol. 31, pp. 730-746
- P.M. EISEMANN, « L'épilogue de la crise du Conseil international de l'Étain », *AFDI*, 1990, vol. 36, pp. 678-703
- V. ENGSTRÖM, « Powers of Organizations and the Many Faces of Autonomy », in R. COLLINS, N.D. WHITE (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional independence in the International Legal Order*, Routledge, Abingdon, 2011, pp. 213-229
- M. FORTEAU, « La levé et la suspension des sanctions internationales », *AFDI*, 2005, vol. 51, pp. 57-84
- J. FOX, « Introduction: Framing the Inspection Panel », in D. Clark, J. Fox, K. Treakle (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. I-XXXI
- J.A. FOX, L.D. BROWN, « Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies », in J.A. FOX, L.D. BROWN (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, The MIT Press, Cambridge (Mass.), 2000, 2nd éd., pp. 485-551
- J. FOX, K. TREAKLE, « Concluding Propositions », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. 279-286
- M. FROST, « Legitimacy and International Organizations: The Changing Ethical Context », in D. ZAUM (ed.), *Legitimizing International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 26-40
- S. FUJITA, « The Challenges of Mainstreaming Human Rights in the World Bank », *The International Journal of Human Rights*, 2011, vol. 15/3, pp. 374-396
- S. GAILMARD, « Accountability and Principal-Agent Theory », in M. BOVENS, R.E. GOODIN, T. SCHILLEMANS (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 90-105
- A. GEISINGER, M. A. STEIN, « International Law: Rational Choice, Reputation and Human Rights Treaties », *Michigan Law Review*, 2008, vol. 106/6, pp. 1129-1142
- R. GELLERT, « L'accountability, un concept adapté aux organisations internationales ? », *RBDI*, 2010, vol. 43/2, pp. 476-497
- L. GREEN, « Legal Obligation and Authority », *Stanford Encyclopedia of Philosophy (en ligne)*, 2003, <https://plato.stanford.edu/entries/legal-obligation/>
- A. GRIGORESCU, « International Organizations and their Bureaucratic Oversight Mechanisms: The Democratic Deficit, Accountability and Transparency », in B. REINALDA (eds.), *Routledge Handbook of International Organizations*, Routledge, Abingdon, 2013, pp. 176-188
- O. HATHAWAY, « Do Human Rights Treaties Make a Difference? », *Yale Law Journal*, 2002, vol. 111/8, pp. 1935-2042

- V. HEISKANEN, « Introduction », in J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, pp. 1-43
- E. HEY, « The World Bank Inspection Panel: Towards the Recognition of a New Legally Relevant Relationship in International Law », *Hofstra Law & Policy Symposium*, 1997, vol. 2, pp. 61-74
- F. HOFFMANN, « Discourse », in J. D'ASPREMONT, S. SINGH (eds.), *Concepts for International Law: Contributions to Disciplinary Thoughts*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019, pp. 201-221
- P. JACOB, « Organisation internationale : société à irresponsabilité limitée », in H. ASCENSIO, P. BODEAU-LIVINEC, M. FORTEAU, F. LATTY, J.-M. SOREL, M. UBEDA-SAILLARD (dir.), *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Pedone, Paris, 2017, pp. 415-419
- I. JOHNSTONE, « Do International Organizations Have Reputations? », *International Organizations Law Review*, 2010, vol. 7/2, pp. 235-239
- E. JOUANNET, « Actualité des questions d'indépendance et d'impartialité des juridictions internationales : La consolidation d'un tiers pouvoir international ? », in H. RUIZ FABRI, J.-M. SOREL (dir.), *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, Pedone, Paris, 2010, pp. 271-302
- M. KALDOR, « “Civilising” Globalisation? The Implications of the “Battle in Seattle” », *Millennium*, 2000, vol. 29/1, pp. 105-114
- D.W. KENNEDY, « The Move to Institutions », *Cardozo Law Review*, 1987, vol. 8/5, pp. 841-988
- D.W. KENNEDY, « A New World Order: Yesterday, Today, and Tomorrow », *Transnational Law & Contemporary Problems*, 1994, vol. 4/2, pp. 329-376
- C. KESSEDJIAN, « Postface. Entretien entre Franck Latty et Catherine Kessendjian », in C. KESSEDJIAN, *Le droit international collaboratif*, Paris, Pedone, 2016, pp. 167-173
- B. KINGSBURY, A. PELLET, « Views on the development of a Global Administrative Law », in C. BORRIES, J.-M. THOUVENIN, M. CONAN (dir.), *Un droit administratif global ? : Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, Pedone, Paris, 2012, pp. 11-24
- J. KLABBERS, « The Changing Image of International Organizations », in J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, pp. 221-255
- J. KLABBERS, « The Life and Times of the Law of International Organizations », *Nordic Journal of International Law*, 2001, vol. 70/3, pp. 287-317
- J. KLABBERS, « The Emergence of Functionalism in International Institutional Law: Colonial Inspirations », *European Journal of International Law*, 2014, vol. 25/3, pp. 645-675
- J. KLABBERS, « The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law », *European Journal of International Law*, 2015, vol. 26/1, pp. 9-82

- J. KLABBERS, « Sources of International Organizations' Law: Reflections on Accountability », in S. BESSON, J. D'ASPREMONT (eds.), *Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 987-1006
- P. KLEIN, « Le Panel consultatif des droits de l'Homme (*Human Rights Advisory Panel*) de la MINUK: une étape dans le processus de responsabilisation des Nations Unies ? », in M.G. KOHEN, R. KOLB, D.L. TEHINDRAZANARIVELO (eds.), *Perspectives of International Law in the 21st Century – Perspectives du droit international au 21^{ème} siècle : Liber Amicorum Professeur Christian Dominicé in Honour of his 80th Birthday*, M. Nijhoff, Leiden, 2012, pp. 225-255
- P. KLEIN, « Les compétences et pouvoirs de l'organisation internationale », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, pp. 714-734
- B. KNOLL, R.-J. UHL, « Too Little, Too Late: The Human Rights Advisory Panel in Kosovo », *European Human Rights Law Review*, 2007, vol. 7/5, pp. 534-549
- M. KOSKENNIEMI, « Legitimacy, Rights and Ideology: Notes Towards a Critique of the New Moral Internationalism », *Associations: Journal for Legal and Social Theory*, 2003, vol. 7/2, pp. 349-373
- S. KOTHARI, « Globalization, Global Alliances and the Narmada Movement », in S. KHAGRAM, J.V. RIKER, K. SIKKINK (eds.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2000, pp. 232-233
- E. LAGRANGE, « La catégorie "organisation internationale" », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, pp. 35-70
- E. LAGRANGE, « La responsabilité des organisations internationales pour violation d'une obligation de due diligence », in S. CASSELLA (dir.), *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, Pedone, Paris, 2018, pp. 189-229
- D.A. LAKE, M.D. MCCUBBINS, « The Logic of Delegation to International Organizations », in D.G. HAWKINS, D.A. LAKE, D.L. NIELSON (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 341-368
- C.W. LING, « Policing Interpol: The Commission for the Control of Interpol's Files and the Right to a Remedy », *International Organizations Law Review*, 2010, vol. 7/2, pp. 375-404
- V. LOWE, « Precluding Wrongfulness or Responsibility: a Plea for Excuses », *European Journal of International Law*, 1999, vol. 10, n° 2, pp. 405-411
- W. MASTOR, « Opinions séparées et interprétations concurrentes de la Constitution », *La Revue des Droits de l'Homme*, 2022, n° 21, disponible sur : <https://journals.openedition.org/revdh/13695>
- A. MCBETH, « A Right by an Other Name: The Evasive Engagement of International Financial Institutions with Human Rights », *The George Washington International Law Review*, 2009, vol. 40, pp. 1101-1156

- F. MEGRET, « La responsabilité des Nations Unies au temps du choléra », *RBDI*, 2013, vol. 46/1, pp. 161-189
- J.W. MEYER, B. ROWAN, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 1977, vol. 83/2, pp. 340-363
- A. MOMIROV, « Local Impact of “UN Accountability” Under International Law: The Rise and Fall of UNMIK’s Human Rights Advisory Panel », *International Peacekeeping*, 2012, vol. 19/1, pp. 3-18
- M.H. MOORE, « Accountability, Legitimacy, and the Court of Public Opinion », in M. BOVENS, R.E. GOODIN, T. SCHILLEMANS (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 632-646
- R. MULGAN, « “Accountability”: An Ever-Expanding Concept? », *Public Administration*, 2000, vol. 78/3, pp. 555-573
- V. NDIOR, « La Commission de contrôle des fichiers d’INTERPOL », in E. DEBAETS, A. DURANTHON, M. SZTULMAN (dir.), *Les fichiers de police : Recherche initiée par l’Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse I Capitole*, Institut universitaire Varenne, Bayonne, 2019, pp. 325-343
- V. NDIOR, « La réforme du Panel d’inspection de la Banque mondiale », *Annuaire français de droit international*, 2021, vol. 67, pp. 369-375
- A. PALACIO, « The Way Forward: Human Rights and the World Bank », *Development Outreach*, 2006, vol. 8/2, pp. 35-37
- S. PARK, « The World Bank—*plus ça change ?* – Comment », in Y.-C. XU, P.M. WELLER (eds.), *The Politics of International Organizations: Views from Insiders*, Routledge Taylor & Francis Group, London/New York, 2015, pp. 87-92
- M. PATKAR, S. KOTHARI, « The Struggle for Participation and Justice: a Historical Narrative », in W.E. Fisher (ed.), *Toward Sustainable Development?*, M.E. Sharpe, Armonk, 1995, pp. 157-178
- A. PETERS, « Fragmentation and Constitutionalization », in A. ORFORD, F. HOFFMANN, C. MARTIN (eds.), *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 1011-1031
- C.-L. POPESCU, « La Cour européenne des droits de l’homme », in H. RUIZ FABRI, J.-M. SOREL (dir.), *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, Pedone, Paris, 2010, pp. 39-136
- A. REINISCH, « Sources of International Organizations’ Law: Why Custom and General Principles Are Crucial », in S. BESSON, J. D’ASPREMONT (eds.), *Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 1006-1024
- V. RICHARD, « Les organisations internationales entre *responsibility* et *accountability* : Le régime de responsabilité esquissé par la CDI est-il adapté aux organisations internationales ? », *RBDI*, 2013, vol. 46/1, pp. 190-205

- R. RIVIER, « Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé. Cour internationale de Justice, avis consultatif du 9 juillet 2004 », *AFDI*, 2004, vol. 50, pp. 292-336
- F. ROLLIN, « Qu'est-ce qu'un droit administratif ? », in C. BORIES, J.-M. THOUVENIN, M. CONAN (dir.), *Un droit administratif global ? : Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, Pedone, Paris, 2012, pp. 117-126
- E. ROSAND, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *AJIL*, 2004, vol. 98/4, pp. 745-763
- G. SCELLE, « Le phénomène juridique de dédoublement fonctionnel », in W. SCHÄTZEL, H.-J. SCHLOHAUER (eds.), *Rechtsfragen der Internationalen Organisation*, V. Klostermann, Francfort sur le Main, 1956, pp. 324-342
- G.I. SEIDMAN, « The Origins of Accountability : Everything I Know About the Sovereign's Immunity, I Learned From King Henry III », *Saint Louis University Law Journal*, 2005, vol. 49/2, pp. 393-480
- J.-M. SOREL, « L'institutionnalisation des relations internationales », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2013, pp. 12-34
- P.B. STEPHAN, « What Should We Ask Reputation to Do? », *AJIL Unbound*, 2019, vol. 113, pp. 223-227
- I. SEIDL-HOHENVELDERN, « Piercing the Corporate Veil of International Organizations: The International Tin Council Case in the English Court of Appeals », *German Yearbook of International Law*, 1989, vol. 32, pp. 43-54
- J. STEFFEK, « The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach », *European Journal of International Law*, 2003, vol. 9/2, pp. 249-275
- S. SUR, « Les organisations internationales : dynamiques et désenchantements », *RGDIP.*, 2012, vol. 116/3, pp. 667-674
- S. SZUREK, « The Notion of Circumstances Precluding Wrongfulness », in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON, K. PARLETT (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 427-437
- J. TALLBERG, « Transparency », in J.K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 1170-1192
- K. TREAKLE, E. DÍAZ PEÑA, « Accountability at the World Bank: What Does It Take? Lessons from the Yacyretá Hydroelectric Project, Argentina/Paraguay », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. 69-92
- K. TREAKLE, J. FOX, D. CLARK, « Lessons Learned », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. 247-277

- A. UMANA (eds.), *The World Bank Inspection Panel: The First Four Years (1994-1998)*, 1998, p. 326
- D. VENTURA, « La mise en place d'une voie de recours effectif au sein d'INTERPOL. Quelques réflexions autour de la réforme de la Commission de contrôle des fichiers », *AFDI*, 2017, vol. 63, pp. 300-311
- A. VIANNA Jr., « The Inspection Panel Claims in Brazil », in D. CLARK, J. FOX, K. TREAKLE (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, pp. 145-165
- M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *La communauté internationale : Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Pedone, Paris, 1974, pp. 277-300
- C. DE VISSCHER, « De la chose jugée devant la Cour internationale de La Haye », *RBDI*, 1965, vol. 1, pp. 5-14
- A. VON BOGDANDY, M. GOLDMANN, I. VENZKE, « From Public International to International Public Law: Translating World Public Opinion into International Public Authority », *European Journal of International Law*, 2017, vol. 28/1, pp. 115-145
- J. WALDRON, « Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law? », *European Journal of International Law*, 2011, vol. 22/2, pp. 315-343
- J.H.H. WEILER, « The Geology of International Law – Governance, Democracy and Legitimacy », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004, vol. 64, pp. 547-562
- J. WERZER, « The UN Human Rights Obligations and Immunity: An Oxymoron Casting a Shadow on the Transitional Administrations in Kosovo and East Timor », *Nordic Journal of International Law*, 2008, vol. 77/1-2, pp. 105-140
- R. WILDE, « *Quis Custodiet Ipsos Custodes*: Why and How UNHCR Governance of Development Refugee Camps Should Be Subject to International Human Rights Law », *Yale Human Rights & Development Law Journal*, 1998, vol. 1, pp. 107-128
- D. WIRTH, « Legitimacy, Accountability and Partnership: A Model for Advocacy on Third World Environmental Issues », *Yale Law Journal*, 1991, vol. 100, pp. 2645-2664
- D. ZAUM, « The Authority of International Administrations in International Society », *Review of International Studies*, 2006, vol. 32/3, pp. 455-473
- D. ZAUM, « Legitimacy », in J. K. COGAN, I. HURD, I. JOHNSTONE (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 1107-1125
- M. ZÜRN, M. HEUPEL, « Human Rights Protection in International Organizations: An Introduction », in M. ZÜRN, M. HEUPEL (eds.), *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 1-39

G/ Articles de journaux

C. COOPER, « Shunned in Sweden: How Drive to Block Funds for Terrorism Entangled Mr. Aden », *Wall Street Journal*, 6 mai 2002

M. RILEY, « UN to Seek Immunity on Rwanda », *Sydney Herald*, 14 janvier 2000

S. SANGHERA, S. FIDLER, « World Bank Chief under Fire after Chinese Project », *Financial Times*, vol. 14, 14 juillet 2000.

« A Misguided World Bank Project », *New York Times*, publié le 5 juillet 2000

H/ Ouvrages littéraires, philosophiques

JUVENAL, *Satires*, Les Belles Lettres, Paris, 2002, trad. O. Sers, xxvi-342 p.

B. CASSIN, « Les intraduisibles. Entretien avec François Thomas (novembre 2010) », *Revue Sciences/Lettres*, 2013, vol. 1, 10 p.

J. CHASSEGUET-SMIRGEL, *Pour une psychanalyse de l'art et de la créativité*, Payot, Paris, 1971, 262 p.

J. LACAN, « L'étourdit », *Scilicet*, 1973, n° 4, pp. 5-52

E. LEVINAS, *Éthique et infini*, Librairie générale française, Paris, 1984, 128 p.

PLATON, *La République*, Flammarion, Paris, 2002, trad. Georges Leroux, 818 p.

INDEX THEMATIQUE

Les numéros renvoient aux paragraphes

Accountability : 8 et s., 10 et s., 24 et s., 46 et s., 57, 78, 87-88, 140, 144, 145, 150, 189, 268, 447, 472

Autonomie (des organisations) : 3, 57, 64-65, 86, 92-94, 153, 161, 163, 169, 180, 184, 187-188, 194, 214, 227, 243, 245, 258, 293, 302-303, 334, 343, 349, 384, 395, 447-449, 462, 484, 495-497, 497, 506, 508-513, 521, 527-528, 642, 794-796

Bonne gouvernance : 133, 136 et s., 441 et s., 682, 764

Capacité d'agir : 156, 162, 172, 174-179, 182 et s., 191 et s., 196, 199, 236, 376, 798

Cessation : 99, 693 et s., 698, 702, 719-722, 734

Coutume : 66, 71, 132, 182 et s., 224, 487 et s., 594, 595 et s., 506, 513, 781

Domage : 63, 132, 119-180, 188-189, 331-332, 394, 414, 434, 465, 579, 592-593, 596, 603, 611, 613, 615 et s., 641, 647, 650, 653, 654, 676 et s., 738-740, 743-744, 750, 775, 782

État de droit : 61, 74-75, 105 et s., 133, 142, 170, 178, 201, 213, 328, 419, 764

Épuisement des voies de recours : 192, 327-329, 627, 643 et s.

Évaluation (des organisations) : 9, 64, 71-72, 97 et s., 114, 117-120, 129, 135, 303-304, 412, 442 et s., 450-451, 642, 703, 707, 775, 776 et s., 785 et s.

Impartialité (des organes de contrôle) : 114, 120, 142, 223, 243-246, 247-248, 250-252, 265, 267, 269, 283 et s., 295 et s., 302-303, 306, 309, 321, 303, 330, 340, 343, 348, 355 et s., 375, 377, 379-380, 387, 366, 402, 408, 426, 429, 491, 504, 514, 524, 620

Imperium : 307, 321, 323, 371 et s., 404, 466, 490-492, 567, 690, 733, 796

Indépendance (des organes de contrôle) : 98-99, 114, 116, 119-121, 126, 223, 224, 243-246, 247-249, 250-252, 254 et s., 270 et s., 283, 287, 290, 299, 301, 302-303, 306, 309, 313, 315, 321 et s., 334, 340, 343, 348, 355, 347, 359-362, 363-364, 366, 375-377, 379, 387, 396, 400 et s., 417-418, 419, 439, 461, 467, 491, 504, 514, 524, 620, 733

Intérêt à agir : 151 et s., 166, 174 et s., 434, 698

Jurisdictio : 307, 321 et s., 334 et s., 371-372, 382, 491-492

Légitimité, légitimation : 17, 21, 66-68, 70, 79 et s., 89, 96, 101, 103, 105, 133, 138, 143, 162-163, 210 et s., 540, 545, 753, 782

Licéité (illicéité), contrôle de licéité : 104 et s., 203, 337, 342, 404, 412, 427, 437, 445, 495, 498, 508-509, 534, 596 et s., 618, 621-622, 637, 641, 682, 720-721, 767, 780, 796

Objectivisme : 125-126, 171, 174, 214, 226, 506 et s.

Opinio juris : 303, 488 et s., 496, 586

Participation : 139, 141, 143, 182, 186, 209, 222 et s., 568, 570 et s., 746

Prévention du dommage : 414, 611, 708 et s., 735

Principe de spécialité : 125, 184, 394, 496, 512, 527 et s., 546 et s., 634, 642, 787

Principes généraux du droit : 506 et s., 518 et s., 532, 547, 587, 642, 647, 660-661, 728

Recevabilité (des requêtes) : 154-155, 192, 230, 368-369, 425, 602 ; 618, 637 et s., 711-712

Règlement amiable des différends : 424 et s., 653 et s., 712

Règles secondaires de la responsabilité

- Attribution : 596, 601 et s., 639, 668
- Causalité : 614, 722
- Contre-mesures : 660-661, 663
- Fait de la victime : 666-667
- Force majeure : 660, 663, 665
- Légitime défense : 660-661, 663-664

Réparation : 25, 63, 99, 132, 33°, 362, 472, 622, 630, 640, 650, 666, 676 et s., 738 et s.

- Indemnisation : 578, 650, 653, 692, 708, 710, 715 et s., 725, 726, 731, 736, 739, 763, 777
- Non-répétition : 653, 796, 772, 775, 779, 790
- Restitution : 578, 708, 710, 715 et s., 725, 726, 731, 736, 739, 777, 783
- Satisfaction : 715, 726 et s., 731 et s., 738-739, 777

Représentation : 133, 138, 143, 157 et s., 177, 218-219, 232 et s., 241, 244, 287

Réputation : 64, 85 et s., 145, 477, 752-753, 756

Rule of Law : voir État de droit

Traités : 66, 70, 125-126, 132, 201, 227-228, 281, 393, 448, 481, 482 et s., 494 et s., 506, 509-510, 513, 763

Transparence : 9, 26, 114, 118, 136, 139, 141-142, 315, 564 et s., 572, 782

Universalisme, universalité : 547 et s., 768

Volontarisme : 214, 226, 507, 512-513

INDEX DE LA PRATIQUE DES ORGANES DE CONTROLE

Les numéros renvoient aux paragraphes

Panel d'inspection de la Banque mondiale

- Aff. n° 15 – *Lesotho : Highlands Water Project - Phase 1B (Second Request - from Lesotho and South Africa)*
- Eligibility Report, 19 juillet 1999 : 648
- Aff. n° 16 – *China : Western Reduction Poverty Project*
- Réponse de la Direction à la requête d'inspection, 19 juillet 1999 : 392, 544, 647
- Rapport d'enquête, 28 avril 2000 : 392, 454, 544, 706
- Rapport et recommandations de la Direction, 13 juin 2000 : 683, 706
- Aff. n° 18 – *Brazil : Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project (Second Request)*
- Eligibility Report, 17 décembre 1999 : 657
- Aff. n° 22 – *Chad : Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project*
- Investigation report, 17 juillet 2002, aff. n° 22 : 233, 451, 453
- Aff. n° 25 – *Papua New Guinea : Governance Promotion Adjustment Loan*
- Request for Inspection, 6 décembre 2001 : 610
- Eligibility Report, 30 avril 2002 : 610
- Aff. n° 47 – *Albania : Integrated Coastal Zone Management and Clean-Up Project (First Request)*
- Investigation Report, 24 novembre 2008 : 760
- Aff. n° 49 – *Ghana : Second Urban Environment Sanitation Project*
- Rapport d'éligibilité, 24 octobre 2007 : 154
- Aff. n° 52 – *Colombia : Bogota Urban Services Project*
- Eligibility Report, 7 janvier 2008 : 656
- Aff. n° 58 – *India : Mumbai Urban Transport Project (Third Request)*
- Report and Recommendation on Request for Inspection, 7 août 2009 : 721
- Aff. n° 70 – *Tajikistan : Energy Loss Reduction Project (Request from Uzbekistan)*
- Eligibility Report, 23 décembre 2023 : 612
- Aff. n° 72 – *India : Madhya Pradesh Water Sector Restructuring Project (First Request)*
- Request for Inspection, 31 août 2010 : 603
- Eligibility Report, 25 octobre 2011 : 603

Aff. n° 73 – *Argentina : Second Norte Grande Water Infrastructure Project*
- Eligibility Report Inspection, 26 août 2011 : 234, 611, 733

Aff. n° 78 – *Kosovo : Kosovo Power Project (Proposed)*
- Eligibility Report, 20 juin 2023 : 611

Aff. n° 97 – *Kenya : Electricity Expansion Project*
- Investigation report, 2 juillet 2015 : 444, 451, 585, 747
- Management report and recommendation in response to the Inspection Panel investigation report, 17 septembre 2015 : 721

Aff. n° 98 – *Uganda : Transport Sector Development Project - Additional Financing*

- Investigation report, 4 août 2016 : 554, 571, 579
- Management report and recommendation in response to the Inspection Panel report, 13 octobre 2016 : 721-722

Aff. n° 146 – *Brazil : Piaui Pillars of Growth and Social Inclusion Project (P129342)*

- Inspection Panel Report and Recommendation, 20 mars 2020 : 617

Aff. n° 148 – *Peru : Cusco Transport Improvement Project (P132505)*

- Eligibility Report, 15 décembre 2020 : 655

Panel consultatif des droits de l'Homme de la MINUK

Les affaires sont classées par numéro de requêtes

Kadri Balaj et al.

- recevabilité - seconde décision, 31 mars 2010 : 182, 328, 649-650
- décision - réouverture, 11 mai 2012 : 335, 649-650
- opinion, 27 février 2015 : 324, 542

Spahiu

- opinion partielle, 20 mars 2009 : 608

Brahim Sahiti

- décision - inadmissibilité, 10 avril 2008 : 607

Canhasi

- opinion du 12 novembre 2008 : 644

Momir Jevtic

- recevabilité, décision du 14 mai 2010 : 644

N.M. and al.

- recevabilité, décision du 5 juin 2009 : 666-667
- recevabilité - seconde décision, 31 mars 2010 : 192
- opinion, 26 février 2016 : 392, 584

Zdravkovic

- opinion, 25 février 2013 : 563

Pavic

- opinion, 26 avril 2013 : 692
- décision du SRSG, 24 juillet 2013 : 692

Stojkovic

- opinion, 14 décembre 2013 : 577

Milorad Rajovic

- décision - admissibilité, 31 janvier 2013 : 607

Nevenka Ristic

- opinion, 30 mai 2014 : 324, 542

Rusinovc

- décision - inadmissibilité, 18 juin 2010 : 627, 650

Panel d'examen des droits de l'Homme de la Mission EULEX Kosovo

Les affaires sont classées par numéro de requêtes

Kazagic Djeljalj

- décision - admissibilité et fond, 8 avril 2011 : 692

Latif Fanaj

- décision et conclusions, 14 septembre 2011 : 324

W.

- décision - fond, 10 avril 2013 : 707

Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL

Non bis in idem, décision n° 2017-09 : 450

Due process-Fair hearing, Political character, décision n° 2017-12 : 450

Purpose of the data, Lawfulness-Validity of proceedings, Political character, décision n° 2018-04 : 534

Access to files, Political character, décision n° 2018-12 : 686

Accuracy-Quality, Due process-Fair hearing, Political character, décision n° 2018-13 : 534, 583

Unfunded cheques, décision n° 2019-01 : 557, 580

Private matter, Lack of action for extradition, décision n° 2019-03 : 686

Accuracy-Quality, Political character, Private matter, décision n° 2019-09 : 456

Article 2-Right to movement within a state, Trial in absentia, décision n° 2019-10 : 445

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT.....	I
REMERCIEMENTS	III
SOMMAIRE.....	V
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	VII
INTRODUCTION GENERALE.....	1
I – L’objet de la recherche : la catégorie des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux personnes privées tierces.....	5
A/ Le phénomène des mécanismes dits d’« <i>accountability</i> » en droit international institutionnel.....	6
B/ Les caractéristiques des organes de contrôle couverts par le champ de cette recherche.....	7
1. Des organes de contrôle directement accessibles aux personnes privées tierces.....	7
2. Des organes de contrôle mis en place par des organisations intergouvernementales exerçant des activités portant directement atteinte aux personnes privées tierces	8
3. L’exclusion du cas spécifique de l’Union européenne	8
C/ Le choix des organes de contrôle retenus pour cette recherche	9
1. Le Panel d’inspection de la Banque mondiale	10
2. Le Panel consultatif des droits de l’homme de la MINUK.....	10
3. Le Bureau du Médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité	10
4. La Commission de contrôle des fichiers d’INTERPOL	11
5. Les autres organes de contrôle évoqués.....	11
II – Le cadre méthodologique de la recherche : une étude du droit interne des organisations internationales.....	12
A/ L’inscription de la recherche dans le cadre de l’approche fonctionnaliste des organisations internationales.....	13
B/ Une conception des organisations internationales comme investies d’une autorité publique internationale.....	15
III – La problématique de la responsabilité interne des organisations internationales envers les personnes privées tierces : une question de contrôle...	16
PREMIERE PARTIE – L’OUVERTURE DU CONTROLE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES AUX PERSONNES PRIVEES	23
<i>Titre I – La complexification de l’espace public international</i>	<i>25</i>
Chapitre 1 – Le renouvellement de l’exigence de légitimité des organisations internationales.....	27
Section 1 – L’émergence des organes de contrôle comme réaction à la perception d’un déficit de légitimité des organisations internationales	27

I – Les origines des organes de contrôle : l’amplification de l’exigence de responsabilité pesant sur les organisations internationales	27
A/ Une réaction face à la prise de conscience de l’irresponsabilité des organisations internationales.....	28
1. La mise en lumière des conséquences néfastes de l’action des organisations internationales	28
2. La banalisation de l’autorité maniée par les organisations internationales	34
B/ La perception d’une absence de contrôle effectif du fonctionnement des organisations internationales.....	38
1. L’indéterminabilité du cadre normatif de l’action des organisations internationales	39
2. L’intensification de l’exigence d’efficacité de l’action des organisations internationales	40
II – La responsabilité comme discours de relégitimation des organisations internationales	44
A/ Les organes de contrôle comme discours des organisations internationales	45
1. L’affirmation par les organisations internationales de leur responsabilisation	45
2. La dimension réputationnelle de la responsabilité	49
B/ L’adaptation du discours des organisations internationales à une audience composite	51
1. Le discours porté par les organes de contrôle à l’adresse des personnes privées tierces	52
2. Le discours porté par les organisations internationales à l’adresse de leurs États membres	55
Section 2 – La pluralité des formes de légitimation incarnées par les organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces.....	58
I – L’inscription du contrôle des organisations internationales dans le cadre conceptuel de la soumission au droit.....	59
A/ La transposition aux organisations internationales des techniques juridiques du contrôle de l’État dans les ordres juridiques nationaux	59
1. L’analogie avec le contrôle de l’Administration dans les droits publics nationaux.....	59
2. La recherche d’un modèle intermédiaire entre juridiction et organe administratif de contrôle	64
B/ L’émergence d’une responsabilité des organisations internationales pour non-accomplissement de leur fonction.....	71
1. Une responsabilité ancrée dans les pouvoirs conférés aux organisations internationales par leurs États membres	72
2. Une logique de diligence vis-à-vis de la fonction attribuée à l’organisation internationale par ses États membres.....	74

II – L’inscription des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces dans le cadre de la bonne gouvernance des organisations internationales	75
A/ Le devoir pour les organisations internationales de rendre compte de l’emploi des moyens alloués pour l’accomplissement de leurs fonctions.....	76
1. L’extension de la notion de bonne gouvernance aux organisations internationales	77
2. Une responsabilisation ramenée à l’obligation de rendre des comptes quant à l’efficacité de l’action de l’organisation internationale	78
B/ Les corollaires de la mise en place des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces	80
1. Le principe de transparence	81
2. Le principe de participation	82
Conclusion du Chapitre 1	85
Chapitre 2 – L’émergence d’un nouveau rapport de responsabilité pertinent dans l’ordre juridique international	87
Section 1 – Un rapport de responsabilité à cheval sur les ordres juridiques internes des États et des organisations internationales.....	88
I – La reconnaissance objective d’un intérêt à agir des individus contre les organisations internationales.....	88
A/ Un intérêt légitime défendu par les individus commun aux ordres juridiques internes des États et des organisations internationales	88
1. Le caractère matériel de l’intérêt légitime défendu par les individus devant les organes de contrôle.....	89
2. Une évolution de la représentation des intérêts des individus au sein de l’ordre juridique international	92
B/ Le lien entre les obligations des États et des organisations internationales en matière de protection de la personne humaine	97
1. La réception par les organisations internationales des obligations des États envers les individus à travers les organes de contrôle	97
2. Une inversion du rapport classique de compatibilité entre le droit international et les droits nationaux.....	101
II – L’octroi aux individus d’une capacité d’agir fondée sur la fonction des organisations internationales.....	102
A/ Le caractère fonctionnaliste de la saisine des organes de contrôle des organisations internationales.....	103
B/ La reconnaissance du droit des individus de saisir les organes de contrôle des organisations internationales au sein de leurs ordres juridiques internes	108
1. L’émergence d’une obligation coutumière de garantir l’accès des individus à un organe de contrôle.....	108
2. Une protection relative de la capacité des individus de saisir les organes de contrôle des organisations internationales	113
Section 2 – La formation d’un statut des individus de sujets de l’ordre juridique interne des organisations internationales.....	118

I – La participation des individus au respect de la légalité interne de l’action des organisations internationales.....	118
A/ Le pouvoir juridique de réclamer l’accomplissement effectif de la fonction des organisations internationales à travers la saisine de l’organe de contrôle	119
1. La mise en balance de l’efficacité de l’action de l’organisation internationale et de la garantie du respect des droits des individus.....	119
2. La participation des individus à la détermination du sens de la fonction de l’organisation internationale	124
B/ La recherche du consentement des individus au maniement du pouvoir par les organisations internationales	127
1. Une refondation partielle des fondements de l’autorité conférée aux organisations internationales.....	127
2. La recherche de l’adhésion des individus à l’accomplissement de la fonction des organisations internationales	130
II – L’exclusion des individus de l’exercice du pouvoir au sein des organisations internationales	132
A/ L’absence de participation directe des individus au fonctionnement des organisations internationales.....	133
1. L’absence de participation des individus à l’exercice du pouvoir normatif à travers les organes de contrôle	133
2. Le maintien de la hiérarchie des sujets de droit au sein des systèmes juridiques internes des organisations internationales	136
B/ L’impossibilité de l’émancipation des individus vis-à-vis de leur lien de sujétion à l’État	138
1. L’absence de remise en cause de la souveraineté des États par les organisations internationales.....	138
2. L’absence de compétence des organisations internationales pour représenter les intérêts des individus face aux États	141
Conclusion du Chapitre 2	145
Conclusion du Titre I	147
<i>Titre II – La complexification de l’espace institutionnel international.....</i>	<i>149</i>
Chapitre 3 – L’affirmation de l’autonomie de l’organisation internationale à travers les tiers.....	151
Section 1 – L’autonomie de l’organe de contrôle au sein de l’organisation internationale	153
I – Un organe fonctionnellement indépendant au sein de l’organisation internationale	154
A/ Les enjeux de l’indépendance fonctionnelle de l’organe de contrôle au sein de l’organisation internationale.....	156
1. L’indépendance du contrôle vis-à-vis des États membres	158
2. L’indépendance du contrôle vis-à-vis de l’administration de l’organisation internationale.....	161
B/ Les garanties de l’indépendance fonctionnelle de l’organe de contrôle	166
1. La garantie de l’indépendance des membres de l’organe de contrôle	167

2. La garantie de l'indépendance du fonctionnement de l'organe de contrôle	171
II – Un organe impartial au regard du différend soumis à son contrôle.....	174
A/ Les enjeux de l'impartialité du contrôle de l'organisation internationale ouvert aux individus	176
1. L'impartialité interne : le respect des équilibres institutionnels de l'organisation internationale	176
2. L'impartialité externe : l'indifférence vis-à-vis de la volonté des États membres dans l'attribution de la fonction de l'organisation	179
B/ Les garanties de l'impartialité de l'organe de contrôle ouvert aux individus	181
1. La garantie de l'impartialité individuelle des membres de l'organe de contrôle	181
2. La garantie de l'impartialité institutionnelle de l'organe de contrôle	183
Section 2 – L'autonomisation de la responsabilité des organisations internationales à travers les organes de contrôle ouverts aux individus.....	184
I – La juridictionnalisation des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux individus	186
A/ La juridictionnalisation de la procédure suivie devant les organes de contrôle ouverts aux individus.....	187
1. La mise en œuvre des pouvoirs d'investigation de l'organe de contrôle ouvert aux individus	189
2. Les garanties procédurales reconnues aux individus requérants.....	191
B/ L'affirmation d'une <i>jurisdictio</i> indépendante au sein des ordres juridiques internes des organisations internationales	195
1. La mise en œuvre du droit de l'organisation internationale par un organe indépendant et impartial.....	196
2. La valeur des conclusions de l'organe de contrôle ouvert aux individus au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation	201
II – L'affirmation de la responsabilité impliquée des organisations internationales pour non accomplissement de leur fonction	204
A/ La portée des conclusions de l'organe de contrôle ouvert aux individus au sein de l'ordre juridique international	204
B/ La constitutionnalisation de la fonction de l'organisation internationale ..	208
Conclusion du Chapitre 3	211
Chapitre 4 – Le renforcement du contrôle des États membres sur les organisations internationales à travers les tiers.....	213
Section 1 – Le rattachement des organes de contrôle ouverts aux tiers à la dynamique principale – agent des organisations internationales.....	214
I – Les limites à la juridictionnalisation des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux individus	214
A/ Les limites de l'autonomie institutionnelle des organes de contrôle ouverts aux individus.....	214

1. La subordination de l'organe de contrôle à l'organe exécutif de l'organisation internationale	215
2. La limitation de l'autonomie du pouvoir de l'organe de contrôle d'interprétation du droit de l'organisation internationale	221
B/ Les limites de l'autorité des organes de contrôle ouverts aux individus ...	227
1. L'absence d'imperium exercé par les organes de contrôle sur l'administration de l'organisation internationale	228
2. La compétence de l'organe exécutif de l'organisation internationale à l'égard de la mise en œuvre des déterminations de l'organe de contrôle ...	234
II – La permanence du cadre fonctionnaliste dans l'ouverture du contrôle des organisations internationales aux individus.....	239
A/ L'intégration des tiers dans la logique fonctionnaliste du contrôle des organisations internationales.....	241
1. L'incorporation de l'intérêt des individus requérants à l'intérêt poursuivi par l'organisation internationale.....	241
2. L'assimilation du droit de saisine de l'organe de contrôle à un rôle de principal subsidiaire de l'organisation internationale.....	248
B/ Le renouvellement de la dynamique fonctionnaliste États membres – organisation internationale à travers les organes de contrôle ouverts aux tiers	251
1. Une source d'information indépendante pour les États membres sur l'action de l'administration de l'organisation internationale	251
2. Le renforcement de l'autorité de l'organe exécutif représentant le principal de l'organisation internationale	254
Section 2 – La dimension administrative du rôle des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux individus	259
I – Les attributions non juridictionnelles conférées aux organes de contrôle ouverts aux individus.....	259
A/ Un rôle d'apprentissage institutionnel au bénéfice de l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale	260
1. Un effort de systématisation des réponses à apporter aux problèmes soulevés par les individus requérants	260
2. Une internalisation des recommandations des organes de contrôle par les organisations internationales difficile à évaluer.....	264
B/ Un rôle de résolution négociée des problèmes soulevés par les individus requérants.....	268
1. Une conception des organes de contrôle comme d'un mode de règlement amiable des différends	268
2. Un risque de dénaturation des attributions quasi-juridictionnelles conférées aux organes de contrôle	277
II – La finalité de l'activité des organes de contrôle ouverts aux tiers : la limitation de l'autonomie de l'administration de l'organisation internationale	282
A/ La contribution des organes de contrôle ouverts aux individus à la bonne gouvernance des organisations internationales	283

1. L'évaluation de la performance de l'action de l'administration de l'organisation internationale	283
2. La dimension politique du contrôle de l'accomplissement de la fonction de l'organisation internationale par l'organe de contrôle.....	288
B/ La formalisation de la responsabilité de l'administration de l'organisation internationale devant les États membres	294
1. La matérialisation du rapport hiérarchique entre l'administration de l'organisation internationale et l'organe représentant les États membres ..	294
2. La formalisation d'une responsabilité politico-administrative de l'administration de l'organisation internationale vis-à-vis des États membres	296
Conclusion du Chapitre 4	299
Conclusion du Titre II.....	301
<i>Conclusion de la Première Partie</i>	303
DEUXIEME PARTIE – LE REGIME DE LA RESPONSABILITE INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	305
<i>Titre III – L'engagement de la responsabilité interne des organisations internationales</i>	307
Chapitre 5 – Les normes primaires encadrant l'accomplissement de la fonction des organisations internationales	309
Section 1 – Les sources des obligations primaires des organisations internationales invocables devant les organes de contrôle	310
I – L'absence de clarification de la soumission des organisations internationales au droit conventionnel et coutumier de protection des individus	310
A/ Le difficile rattachement des obligations mises en œuvre par les organes de contrôle aux sources principales du droit international.....	310
1. L'impossibilité de rattacher l'application des instruments conventionnels de protection des droits de l'Homme aux obligations des États membres .	311
2. L'incertitude de la manifestation d'une opinio juris par l'organisation internationale à travers la procédure de contrôle	314
B/ L'inapplicabilité de la conception volontariste classique aux obligations des organisations internationales à l'égard des personnes privées tierces.....	317
1. L'impasse de la recherche d'une volonté autonome des organisations internationales de s'engager vis-à-vis des personnes privées tierces	318
2. La persistance de la sous-exploitation du potentiel normatif du droit institutionnel originaire à l'égard des individus.....	320
II – Le rattachement des obligations invocables devant les organes de contrôle à la catégorie des principes généraux du droit	326
A/ La nécessité de fonder les obligations des organisations internationales envers les personnes privées tierces sur une base objective	327
1. Des obligations directement ancrées dans la participation des organisations internationales à la société internationale	327
2. Des obligations à la jonction de la garantie des droits des individus et du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale.....	332

B/ Une finalité des régimes d'obligations mis en œuvre par les organes de contrôle cohérente avec le concept de principes généraux du droit	334
1. La dimension interne des obligations affirmées dans le cadre de la procédure de contrôle : une éthique pour l'administration de l'organisation internationale	334
2. La dimension externe des obligations affirmées dans le cadre de la procédure de contrôle : un droit institutionnel collaboratif	335
Section 2 – Le contenu des obligations primaires encadrant l'accomplissement de la fonction des organisations internationales	336
I – La diversité matérielle du contenu des obligations primaires encadrant l'accomplissement de la fonction des organisations internationales.....	337
A/ L'application du principe de spécialité des organisations internationales aux régimes d'obligations encadrant l'accomplissement de leurs fonctions	337
1. La spécialité du régime d'obligations de l'organisation internationale eu égard à son fonctionnement et à la nature de sa fonction	338
2. La spécialité du régime d'obligations de l'organisation internationale eu égard au champ géographique de son action	345
B/ La relativisation de la spécialité du contenu des régimes d'obligations des organisations internationales.....	348
1. L'universalité du contenu des obligations des organisations internationales au regard de l'unité de la condition des individus en droit international....	349
2. La visée d'unification normative communément attachée à l'action des organisations internationales	352
II – L'esquisse d'un régime commun d'obligations des organisations internationales vis-à-vis des individus concernés par l'accomplissement de leurs fonctions	354
A/ Un ensemble d'obligations exigeant la prise en considération des intérêts des individus concernés par la fonction de l'organisation internationale.....	356
1. Des obligations manifestant une exigence générale de transparence de l'action des organisations internationales vis-à-vis des individus	357
2. Des obligations manifestant une exigence générale de participation des individus concernés par l'action des organisations internationales.....	360
B/ Un ensemble d'obligations contribuant à la définition du sens du bon accomplissement de la fonction de l'organisation internationale	362
1. Des obligations visant à déterminer le résultat recherché par l'organisation au titre de l'accomplissement de sa fonction	363
2. Des obligations visant à déterminer le comportement attendu de l'organisation dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction.....	367
Conclusion du Chapitre 5	373
Chapitre 6 – Les normes secondaires de mise en œuvre de la responsabilité interne des organisations internationales	375
Section 1 – Les règles secondaires relatives aux conditions d'existence de la responsabilité interne des organisations internationales	375

I – La reprise des éléments classiques du fait générateur de la responsabilité pour fait internationalement illicite	377
A/ La reconnaissance par l’organe de contrôle de la violation d’une règle de droit interne de l’organisation internationale	377
B/ L’identification par l’organe de contrôle d’un acte portant atteinte aux intérêts des requérants attribuable à l’organisation internationale	379
1. L’établissement d’un lien entre l’action de l’organisation internationale et la situation mise en cause par les requérants.....	379
2. L’attribution à l’organisation internationale de l’action d’un autre sujet de droit impliqué dans l’accomplissement de sa fonction.....	381
II – Les éléments spécifiques au fait générateur de la responsabilité interne des organisations internationales devant les organes de contrôle	388
A/ La position ambiguë donnée au dommage subi par les individus dans la qualification du fait générateur de la responsabilité interne des organisations internationales	389
1. La nécessité de l’existence d’un dommage pour fonder les contestations portées par les personnes privées devant les organes de contrôle	390
2. L’exigence d’un dommage comme limite placée à une objectivisation du contrôle de l’organisation internationale initié par les personnes privées tierces	392
B/ L’exigence d’un lien entre l’accomplissement de la fonction de l’organisation internationale et la non-conformité à son droit interne de l’action dommageable	394
1. L’exclusion des causes d’engagement de la responsabilité interne des organisations ne mettant pas en cause le bien-fondé de leur action.....	394
2. Une individuation de la responsabilité de l’organisation internationale au sein de son espace institutionnel	396
Section 2 – Les règles secondaires relatives aux conditions d’engagement de la responsabilité interne des organisations internationales	397
I – Les règles secondaires relatives à la recevabilité des requêtes déposées par les individus devant les organes de contrôle.....	397
A/ La limitation de la recevabilité des requêtes par les limites placées à la compétence de l’organisation internationale	398
1. Une limitation tenant aux limites temporelles de la compétence des organisations internationales	399
2. Une limitation tenant aux limites matérielles de la compétence des organisations internationales	401
B/ L’exigence de l’épuisement des voies de recours ouvertes aux individus dans le cadre de l’accomplissement de la fonction de l’organisation internationale	403
1. La manifestation de la subsidiarité de la responsabilité de l’organisation internationale dans son ordre juridique interne	404

2. La manifestation de la préférence des organisations internationales pour les procédures gracieuses de règlement des différends avec les personnes privées tierces	410
II – Les circonstances excluant l’engagement de la responsabilité interne des organisations internationales dans la pratique des organes de contrôle	415
A/ Le principe de l’invocabilité classique des circonstances écartant l’engagement de la responsabilité devant les organes de contrôle.....	415
B/ L’application réduite du concept de circonstances écartant la responsabilité dans la pratique des organes de contrôle	417
1. L’invocation de circonstances échappant au contrôle de l’organisation internationale.....	418
2. L’invocation de circonstances provoquées par le comportement des requérants.....	418
Conclusion du Chapitre 6	421
Conclusion du Titre III.....	423
<i>Titre IV – La réparation dans la responsabilité interne des organisations internationales</i>	425
Chapitre 7 – La réparation de l’objet du contrôle : la rectification de l’action à l’origine du dommage subi par les individus.....	427
Section 1 – La rectification de l’action dommageable comme forme principale de réparation pour les personnes privées tierces	427
I – Une conception de la réparation centrée sur le rétablissement de la légalité interne de l’action de l’organisation.....	428
A/ Une procédure de contrôle visant à la réformation de l’action non conforme au droit interne de l’organisation internationale	428
1. Une pratique de la réparation centrée sur le rétablissement de la légalité interne de l’action de l’organisation internationale	428
2. Le dépassement de la seule logique de rétablissement de la légalité dans la pratique du Panel consultatif des droits de l’Homme de la MINUK	434
B/ Une procédure de contrôle susceptible de conduire à la cessation de l’action de l’organisation internationale.....	438
1. La cessation de l’action de l’organisation comme conséquence logique de la procédure de réformation de l’action mise en cause	438
2. La cessation de l’action de l’organisation comme résultante de la mise en cause de l’adéquation entre la fonction de l’organisation et son action	439
II – Une conception de la réparation concomitante à l’action dommageable ...	440
A/ Une réparation limitée par la compétence de l’organisation internationale	441
1. Une limite naturelle pour les organisations exerçant une compétence purement normative sur la situation des individus.....	442
2. Une limite tenant aux difficultés d’application inter-temporelle de la réparation à la responsabilité de l’organisation internationale.....	443
B/ Une logique de prévention du caractère définitif du dommage plutôt que de compensation du dommage déjà infligé	447

1. La logique dominante des organes de contrôle de la Banque mondiale et de la MINUK	448
2. Une logique absente des organes de contrôle d'INTERPOL et du Comité des sanctions.....	449
Section 2 – La place limitée occupée par la réparation du dommage lui-même dans la pratique des organes de contrôle.....	450
I – Les limites de l'indemnisation et de la restitution dans le régime de la responsabilité interne des organisations internationales	450
A/ L'absence de pertinence de la restitution et de l'indemnisation du point de vue de la finalité de la mise en place des organes de contrôle.....	452
1. Une absence de pertinence liée à la nature des fonctions et des compétences des organisations internationales.....	452
2. Une conception critiquable	453
B/ La difficulté d'obtenir la restitution ou l'indemnisation des dommages subis du fait d'une action de l'organisation internationale.....	457
II – La relative vacuité de la satisfaction comme forme de réparation dans le régime de la responsabilité interne des organisations internationales	458
A/ Une forme de réparation vaine dans le cadre de la relation entre les organisations internationales et les individus requérants	459
1. L'absence de pertinence de la satisfaction comme forme de réparation dans la pratique des organes de contrôle d'INTERPOL et du Comité des sanctions	459
2. Une forme de réparation révélant les limites de la compétence des organes de contrôle à ordonner une forme de réparation satisfaisante.....	460
B/ La portée limitée de la satisfaction dans le cadre de la responsabilité d'un autre sujet de droit que l'organisation internationale à l'égard des individus requérants.....	462
Conclusion du Chapitre 7	465
Chapitre 8 – La réparation du sujet du contrôle : la restauration de la fonction de l'organisation internationale.....	467
Section 1 – Une logique de réparation tournée vers l'action en cours : la restauration de la confiance dans l'organisation internationale.....	468
I – La réparation de la relation entre l'organisation internationale et les individus concernés par l'accomplissement de sa fonction	468
A/ La restauration du dialogue entre l'organisation internationale et les individus concernés par l'accomplissement de sa fonction	468
1. L'absence de réel dialogue entre l'organisation et les individus du fait des limites placées à l'organe de contrôle.....	469
2. La sensibilisation de l'organisation internationale vis-à-vis de la situation des individus concernés par l'accomplissement de sa fonction.....	470
B/ La restauration de l'image de l'organisation internationale auprès de la société civile.....	472
1. La pression indirecte exercée par les États membres sur l'organisation internationale.....	473

2. La pression directe exercée par la société civile sur l'organisation internationale.....	474
II – La réparation de la relation entre l'organisation internationale et ses États membres.....	476
A/ La restauration de la confiance des organes de direction dans l'administration de l'organisation internationale.....	477
1. L'immersion de l'organe de contrôle dans le rapport inter-organes de l'organisation internationale	478
2. L'isolement de l'organe de contrôle vis-à-vis de la « vie intérieure » de l'organisation internationale	479
B/ La restauration de la confiance des États membres dans le bien-fondé de l'action de l'organisation internationale	479
1. La logique de responsabilité.....	480
2. La logique d'utilité	481
Section 2 – Une logique de réparation tournée vers l'action future : la mise en accord de la fonction et du fonctionnement de l'organisation internationale.....	482
I – L'apprentissage institutionnel généré par l'activité des organes de contrôle ouverts aux personnes privées tierces comme garantie de non-répétition	483
A/ La dimension réflexive de la pratique des organes de contrôle des organisations internationales ouverts aux individus.....	484
B/ Une conception de la réparation découplée du temps du contrôle initié par les individus	485
II – La réparation du fonctionnement de l'organisation internationale : la restauration du sens de l'accomplissement de sa fonction	485
A/ La réévaluation des structures et pratiques institutionnelles de l'administration de l'organisation internationale	485
1. Les disparités de compétence entre les organes de contrôle sur le plan de la restauration du fonctionnement de l'organisation internationale.....	486
2. Les formes de restauration du fonctionnement de l'organisation internationale.....	487
B/ La réévaluation du droit interne de l'organisation internationale à la suite de l'activité des organes de contrôle ouverts aux individus	491
1. La réévaluation du droit interne de l'organisation internationale par le fait même de la création de l'organe de contrôle	491
2. L'influence de la pratique de l'organe de contrôle sur la réévaluation du droit interne de l'organisation internationale	492
Conclusion du Chapitre 8	495
Conclusion du Titre IV.....	497
<i>Conclusion de la Deuxième Partie</i>	499
CONCLUSION GENERALE	501
SOURCES.....	505
A/ Instruments régissant le statut et le fonctionnement des organes de contrôle	505
1. Panel d'inspection de la Banque mondiale	505

2. Panel de la MINUK.....	505
3. Panel de l'EULEX Kosovo.....	506
4. Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL.....	506
5. Bureau du Médiateur du Comité des sanctions.....	506
6. Unité de conformité sociale et environnementale et Mécanisme de réponse aux parties-prenantes du Programme des Nations Unies pour le développement	506
7. Bureau Conformité Conseiller/Médiateur de la Société financière internationale et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements.....	507
8. Mécanisme indépendant de responsabilité des projets de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.....	507
9. Mécanisme de responsabilité de la Banque asiatique de développement	507
10. Mécanisme indépendant de consultation et d'investigation du Groupe de la Banque inter-américaine de développement.....	507
11. Mécanisme de traitement des plaintes de la Banque européenne d'investissement.....	507
12. Mécanisme indépendant d'inspection du Groupe de la Banque africaine de développement	507
13. Mécanisme de recours indépendant du Fond vert pour le climat.....	508
B/ Pratique des organes de contrôle.....	508
1. Panel d'inspection de la Banque mondiale.....	508
2. Panel de la MINUK.....	511
3. Panel d'examen des droits de l'Homme de l'EULEX Kosovo.....	512
4. Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL.....	512
C/ Documentation produite par les organes de contrôle	513
1. Panel d'inspection de la Banque mondiale.....	513
2. Panel de la MINUK.....	514
3. Panel de l'EULEX Kosovo.....	514
4. Bureau du Médiateur du Comité des sanctions.....	514
5. Ombudsperson Institution in Kosovo.....	515
D/ Instruments de droit international	515
1. Traités (hors traités instituant des organisations internationales)	515
2. Droit des organisations internationales	516
3. Documentation produite par les organisations internationales	517
4. Commission du droit international.....	517
5. Documentation produite par les organisations non gouvernementales	517
E/ Jurisprudence.....	518
1. Jurisprudence internationale	518
2. Jurisprudence nationale	519
BIBLIOGRAPHIE	521
A/ Dictionnaires, Lexiques, Encyclopédies	521
B/ Traités, Manuels.....	521
C/ Cours de l'Académie de droit international.....	521
D/ Monographies, Thèses.....	523

E/ Ouvrages collectifs, mélanges.....	525
F/ Articles de doctrine, contributions à des ouvrages collectifs, chapitres d'ouvrage.....	527
G/ Articles de journaux	537
H/ Ouvrages littéraires, philosophiques	537
INDEX THEMATIQUE.....	539
INDEX DE LA PRATIQUE DES ORGANES DE CONTROLE.....	541
TABLE DES MATIERES	545

