

La bonne représentation en droit international



PROF. SAMANTHA BESSON
CHAIRE
DROIT INTERNATIONAL DES INSTITUTIONS

COURS 2022-2023
DU 23 FÉVRIER AU 30 MARS 2023



COLLÈGE
DE FRANCE
— 1530 —



PROGRAMME – 23 FÉVRIER > 30 MARS 2023

De 10 h à 11 h 30, Amphithéâtre Maurice Halbwachs.

Judi 23 février 2023

Le droit commun de la représentation internationale

Judi 2 mars 2023

Droit international de la démocratie
et système de représentation internationale multiple

Judi 9 mars 2023

La représentation internationale publique des peuples,
à l'instar des États, des régions et des villes

Judi 16 mars 2023

La représentation internationale de la société civile,
à l'instar des organisations non gouvernementales

Judi 23 mars 2023

La représentation dans, à travers
et par les organisations internationales

Judi 30 mars 2023

Vers une représentation internationale
des peuples à venir et du vivant

La représentation internationale de la société civile *A l'instar des organisations non gouvernementales*



**QUATRIÈME LEÇON
16 MARS 2023**

**COURS 2022-2023
LA BONNE REPRÉSENTATION
EN DROIT INTERNATIONAL**



**COLLÈGE
DE FRANCE**
— 1530 —

Programme



- **Introduction**
- 1. Les enjeux et les termes de la représentation démocratique de la société civile internationale
- 2. Les rôles contradictoires des organisations de la société civile dans les procédures et organisations internationales
- 3. La représentation démocratique internationale complémentaire par les organisations non gouvernementales

Secrétaire général NU, 47^e Conférence annuelle des ONG (1994)

“Non-governmental organizations are a **basic form of popular representation in the present-day world**. Their participation in international organizations is, in a way, a **guarantee of the political legitimacy of those international organizations**.”

Programme

- Introduction
- **1. Les enjeux et les termes de la représentation démocratique de la société civile internationale**
- 2. Les rôles contradictoires des organisations de la société civile dans les procédures et organisations internationales
- 3. La représentation démocratique internationale complémentaire par les organisations non gouvernementales

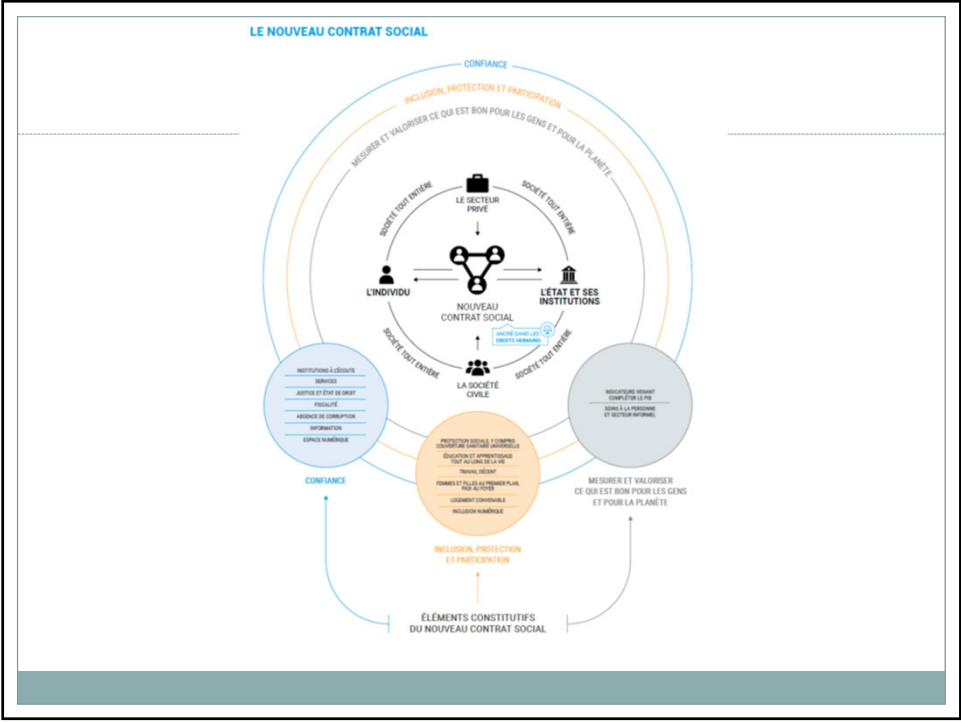
1. Les enjeux et les termes de la représentation démocratique de la société civile internationale



- **1.1. Les enjeux de représentativité démocratique de la société civile internationale**
- 1.2. Les termes de l'organisation de la société civile internationale

Secrétaire général NU, *Notre programme commun* (2021), par. 106

106. Un **multilatéralisme plus inclusif**, c'est, pour les États de toutes les régions et de toutes les tailles, la possibilité de participer véritablement à l'action collective, et notamment, pour les pays en développement, de mieux se faire entendre dans le processus décisionnel mondial. Cela signifie également que les États ne sont pas les seuls à s'exprimer. Outre les organisations intergouvernementales, il peut s'agir des parlements, des autorités infranationales (villes, collectivités locales, autorités régionales), de la société civile, des organisations confessionnelles, des universités, des chercheurs et experts, des syndicats, du secteur privé et de l'industrie, ainsi que des mouvements locaux et populaires, y compris ceux dirigés par des femmes et des jeunes. L'idée est que les États restent au cœur de notre capacité collective de relever les défis mondiaux et assument des responsabilités uniques dans le système multilatéral, mais que les solutions dépendent de plus en plus du secteur privé et des acteurs non étatiques, qui devraient donc prendre part aux délibérations et rendre compte du respect des engagements qu'ils ont pris. Les approches inclusives voient l'accent mis sur **le rôle des parlements, des villes et des autres autorités infranationales**. Les examens locaux volontaires de la réalisation des objectifs de développement durable sont un bon exemple. La société civile doit rester indissociable de notre action dans les différents secteurs au sein des forums multilatéraux. Comme elle peut faire bouger les lignes pour nombre des défis les plus critiques que nous devons relever, l'inclusion du **secteur privé** est d'une grande importance et celui-ci doit assumer ses responsabilités. Les accords par lesquels le secteur privé s'engage à innover de manière responsable et à exploiter les technologies de façon équitable constituent une bonne base, tout comme les modèles d'activité axés sur l'inclusion, les droits humains et le développement durable – par exemple les fonds d'investissement qui tiennent compte des questions d'environnement, de société et de gouvernance.



1. Les enjeux et les termes de la représentation démocratique de la société civile internationale

- 1.1. Les enjeux de représentativité démocratique de la société civile internationale
- **1.2. Les termes de l'organisation de la société civile internationale**

Programme

- Introduction
- 1. Les enjeux et les termes de la représentation démocratique de la société civile internationale
- **2. Les rôles contradictoires des organisations de la société civile dans les procédures et organisations internationales**
- 3. La représentation démocratique internationale complémentaire par les organisations non gouvernementales

2. Les rôles contradictoires des organisations de la société civile dans les procédures et organisations internationales

- **2.1. Le rôle fonctionnel des organisations de la société civile dans les procédures et organisations internationales**
- 2.2. Le rôle démocratique des organisations de la société civile dans les procédures et organisations internationales

Art. 71 Charte des Nations Unies (1945)

Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter **les organisations non gouvernementales** qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations **internationales** et, s'il y a lieu, à des organisations **nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation.**

SG NU, Résolution 1996/31, par. 9 ss

9. L'organisation doit avoir une réputation bien établie dans son domaine particulier de compétence ou un caractère représentatif. Les organisations qui ont des objectifs, des intérêts et des idées fondamentales semblables dans un domaine donné peuvent, aux fins de consultations avec le Conseil, constituer un comité mixte ou tout autre organe autorisé à tenir ces consultations au nom du groupe.

10. L'organisation doit avoir un siège reconnu et un chef administratif. Elle doit avoir un acte constitutif, dont un exemplaire sera déposé auprès du Secrétaire général, adopté selon des principes démocratiques et disposant que la politique de l'organisation doit être arrêtée par une conférence, une assemblée ou tout autre organe représentatif devant lequel un organe exécutif doit être responsable.

11. L'organisation doit avoir qualité pour parler au nom de ses membres par l'intermédiaire de ses représentants autorisés. Elle doit pouvoir faire la preuve de cette qualité si la demande lui en est faite.

12. L'organisation doit avoir des organes représentatifs et avoir mis en place les mécanismes qui conviennent pour répondre de son action devant ses membres, qui doivent pouvoir exercer une autorité effective sur ses orientations et activités en disposant du droit de vote ou d'un autre mode de décision démocratique et transparent. Aux fins des présentes dispositions générales, est considérée comme organisation non gouvernementale toute organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques, à condition que la présence de tels membres ne nuise pas à sa liberté d'expression.

2. Les rôles contradictoires des organisations de la société civile dans les procédures et organisations internationales

- 2.1. Le rôle fonctionnel des organisations de la société civile dans les procédures et organisations internationales
- **2.2. Le rôle démocratique des organisations de la société civile dans les procédures et organisations internationales**

Assemblée générale NU Résolution 75/178 *Promotion d'un ordre international démocratique et équitable* (2020)



Soulignant que la responsabilité de la gestion des questions économiques et sociales qui se posent dans le monde entier, y compris les pandémies et autres problèmes sanitaires mondiaux, ainsi que des menaces qui planent sur la paix et la sécurité internationales, doit être partagée entre toutes les nations du monde et s'exercer dans un cadre multilatéral, l'Organisation des Nations Unies devant jouer le rôle central à cet égard, étant l'organisation la plus universelle et la plus représentative du monde,

6. *Affirme* qu'un ordre international démocratique et équitable exige, entre autres choses, la réalisation des éléments suivants :

g) La promotion et la consolidation d'institutions internationales transparentes, démocratiques, justes et comptables de leurs actes dans tous les secteurs de coopération, en particulier par l'application du principe de la pleine et égale participation à leurs mécanismes décisionnels ;

h) Le droit à une participation équitable de tous, sans discrimination aucune, à la prise de décisions aux niveaux national et mondial ;

i) Le principe de la représentation régionale équitable et respectueuse de l'équilibre entre les sexes dans la composition du personnel du système des Nations Unies ;

Art. 11(1-3) TUE (2009)



1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux **associations représentatives** la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.
2. Les institutions entretiennent un **dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile**.
3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges **consultations des parties concernées**.

Rapport sur les relations entre l'ONU et la société civile (*Rapport Cardoso*) (2003)



Nouer le dialogue avec les représentants élus

L'association plus systématique de parlementaires, de parlements nationaux et d'autorités locales aux travaux de l'ONU renforcerait la gouvernance mondiale, comblerait les déficits démocratiques dans les affaires intergouvernementales, conforterait la démocratie représentative et mettrait mieux l'ONU au diapason de l'opinion mondiale. Les propositions du Groupe visent à encourager les parlements nationaux à prêter plus d'attention aux affaires de l'ONU, à mieux associer les parlementaires qui assistent à des manifestations de l'ONU et à faire en sorte que les parlements nationaux soient plus directement impliqués dans le processus délibératif international, en particulier en créant des équivalents mondiaux des commissions parlementaires restreintes.

À une époque où la décentralisation contribue tout autant que la mondialisation à dessiner le paysage politique, il est aussi important que l'ONU trouve des moyens moins superficiels et plus systématiques d'associer les représentants élus et les autorités au niveau local. Ces représentants et autorités, et leurs réseaux internationaux, aident de plus en plus l'ONU à identifier les priorités locales, à mettre en œuvre des solutions et à nouer des liens plus étroits avec les citoyens. Le Secrétariat devrait faire plus appel à eux, et l'ONU pourrait promouvoir des mécanismes de décentralisation et de discussion des principes d'autonomie locale.

Simplifier et dépolitiser les processus d'accréditation et d'accès

Bien que le Groupe mette l'accent sur de nouvelles instances adaptées à des besoins spécifiques, les modes d'association traditionnels, tels que l'accréditation d'organisations de la société civile dotées de droits de participation bien définis aux instances de l'ONU, demeurent importants. Toutefois, de nos jours, ces modes sont excessivement politisés et onéreux et peuvent devenir un obstacle à la participation, en particulier des organisations de la société civile des pays en développement. D'où la nécessité de vastes réformes qui mettent l'accent sur les mérites techniques.

Art. 25 PIDCP (1966)



Tout citoyen a le droit et la possibilité, **sans aucune des discriminations** visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

CDH, Observation générale No 25 (1996), par. 2, 7 et 8



« 2. L'article 25 en revanche traite du droit des citoyens à titre individuel de participer aux processus qui **représentent** la direction des affaires publiques. »

« 7. Lorsque les citoyens participent à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants **librement choisis**, il ressort implicitement de l'article 25 que ces représentants exercent un pouvoir réel de gouvernement et qu'ils sont **responsables à l'égard des citoyens**, par le biais du processus électoral, de la façon dont ils exercent ce pouvoir. »

« 8. Les citoyens **participent** aussi en influant sur la direction des affaires publiques **par le débat public et le dialogue avec leurs représentants** ou **par leur capacité de s'organiser**. »

Programme



- Introduction
- 1. Les enjeux et les termes de la représentation démocratique de la société civile internationale
- 2. Les rôles contradictoires des organisations de la société civile dans les procédures et organisations internationales
- **3. La représentation démocratique internationale complémentaire par les organisations non gouvernementales**

3. La représentation démocratique internationale complémentaire par les organisations non gouvernementales



- **3.1. Les forces comparatives des ONG en matière de représentation démocratique internationale**
- 3.2. Les faiblesses comparatives des ONG en matière de représentation démocratique internationale
- 3.3. Les correctifs systémiques de la représentativité démocratique des ONG

3. La représentation démocratique internationale complémentaire par les organisations non gouvernementales



- 3.1. Les forces comparatives des ONG en matière de représentation démocratique internationale
- **3.2. Les faiblesses comparatives des ONG en matière de représentation démocratique internationale**
- 3.3. Les correctifs systémiques de la représentativité démocratique des ONG

Rapport sur les relations entre l'ONU et la société civile (*Rapport Cardoso*) (2003)

127. Le Groupe estime qu'il est primordial de dépolitiser le processus d'accréditation. Les décisions prises pour des raisons politiques et non techniques empêchent véritablement l'ONU d'accéder aux détenteurs de connaissances et de compétences indépendants. Il est aussi préoccupé par le nombre croissant d'accréditations d'organisations non gouvernementales parrainées et contrôlées par un gouvernement. Non indépendantes, ces organisations non gouvernementales « organisées par un gouvernement » expriment la position de leur gouvernement. Les occasions qu'elles ont de prendre la parole dans les instances de l'ONU seraient plus profitables à d'autres, en application du principe d'origine de l'accréditation.

HCDH, Rapport *Procédures et pratiques concernant la participation de la société civile aux organisations internationales et régionales* (2018)

H. Maintien de la diversité des représentants de la société civile

47. Les auteurs de contributions conviennent que la non-discrimination est un droit de l'homme en soi et un principe lié à tous les droits, notamment en matière de participation à tous les niveaux. De l'avis général, il importe d'entendre des points de vue variés pendant les débats et négociations clés, notamment pour associer toutes les parties à l'élaboration de politiques et à la prise de décisions crédibles.

48. Cela étant, la représentation de la société civile sur la scène régionale et internationale ne reflète toujours pas pleinement la diversité des opinions. En effet, les femmes sont sous-représentées, notamment les femmes et les filles appartenant à des groupes vulnérables, ce qui traduit une généralisation concrète de la discrimination fondée sur le sexe. Dans de nombreux pays, en particulier ceux où les femmes se sont battues pour parvenir à l'égalité d'accès aux droits fondamentaux et à l'autonomie, les organisations de femmes rencontrent des obstacles financiers disproportionnés. Certaines femmes et filles se heurtent également à des obstacles fondés sur des stéréotypes et des normes sociales préjudiciables qui font que leur famille ou leur communauté les empêche d'intervenir dans l'espace public. Dans certains contextes, les groupes les plus directement touchés, comme les enfants, ne peuvent pas faire entendre leur voix, notamment en raison de difficultés d'accès ou de manque d'accès aux espaces régionaux et internationaux⁴⁹.

49. De plus, le coût prohibitif de la participation aux manifestations qui se déroulent dans des villes comme Genève ou New York et les restrictions imposées à l'entrée de ces manifestations peuvent entraîner l'exclusion disproportionnée de représentants des pays du sud, de femmes, de pauvres, de jeunes et d'autres groupes. Les organisations communautaires, qui défendent souvent les droits des femmes, sont particulièrement mal informées des rencontres internationales et régionales et sont exclues des possibilités de financement.

3. La représentation démocratique internationale complémentaire par les organisations non gouvernementales

- 3.1. Les forces comparatives des ONG en matière de représentation démocratique internationale
- 3.2. Les faiblesses comparatives des ONG en matière de représentation démocratique internationale
- **3.3. Les correctifs systémiques de la représentativité démocratique des ONG**

Sécrétaire général NU, *Agenda for Democratization* (1996)

global change. The overall result is that globalization is creating chains of interlocking decisions and political associations which link different levels of political representation. In other words, what is emerging are de facto linkages extending from individual citizens all the way to international organizations, grappling with global problems and prospects. The forces at work in the world today are thus demanding and enabling an unprecedented democratization of international politics and decision-making.

72. The United Nations has recognized and supported this process of democratization internationally. Its advancement deserves to become a leading priority in world affairs. But before discussing how the United Nations and others can further this process, it is essential to be clear about the nature of the political "system" that is to be democratized.

73. The "system" in which the world operates is by its very name "international". However, as observed above, the States which are its basic components increasingly must operate in the midst of global as well as internal forces. Moreover, "international relations" — not relations among nations but relations among sovereign States — are increasingly shaped not only by the States themselves but also by an expanding array of non-State actors on the "international" scene, ranging all the way from individual persons to civic associations, non-governmental organizations, local authorities, private multinational business, academia, the media, parliamentarians and regional and international intergovernmental organizations.

Art. 25 PIDCP (1966)



Tout citoyen a le droit et la possibilité, **sans aucune des discriminations** visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

Art. 3(1) et (5) Constitution OIT (1919)



1. La Conférence générale des représentants des Membres tiendra des sessions chaque fois que besoin sera et, au moins, une fois par an. **Elle sera composée de quatre représentants de chacun des Membres, dont deux seront les délégués du gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres.**

5. **Les Membres** s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux **d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives** soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent.

Sécrétaire général NU, *Agenda for Democratization* (1996)



struction. Member States should also explore the expansion of the tripartite representational structure of the International Labour Organization to other parts of the United Nations system. Also to be



PROGRAMME – 23 FÉVRIER > 30 MARS 2023

De 10 h à 11h30, Amphithéâtre Maurice Halbwachs.

Jeudi 23 février 2023

Le droit commun de la représentation internationale

Jeudi 2 mars 2023

Droit international de la démocratie et système de représentation internationale multiple

Jeudi 9 mars 2023

La représentation internationale publique des peuples, à l'instar des États, des régions et des villes

Jeudi 16 mars 2023

La représentation internationale de la société civile, à l'instar des organisations non gouvernementales

Jeudi 23 mars 2023

La représentation dans, à travers et par les organisations internationales

Jeudi 30 mars 2023

Vers une représentation internationale des peuples à venir et du vivant

Un savoir en voie de se faire

- Besson, S., 'Institutionalizing global democracy', in Meyer, L. H. (ed), *Justice, Legitimacy and Public International Law* Cambridge, Cambridge University Press 2009), 58-91.
- Besson, S., 'Sovereignty, International Law and Democracy', *European Journal of International Law*, Vol. 22, No. 2 (2011), 373-387.
- Besson, S. and Marti, J.L., 'The Legitimate Actors of International Law-Making – Towards a Theory of International Democratic Representation', (2018) 9:3 *Jurisprudence* 504-40.
- Besson, S., 'The Human Right to Democracy in International Law – Coming to Moral Terms with an Equivocal Legal Practice', in von Arnould, A., von der Decken, K. and Susi, M. (eds), *The Cambridge Handbook of New Human Rights. Recognition, Novelty, Rhetoric*, Cambridge, Cambridge University Press 2020, 481-489.
- Besson, S. and Marti, J.L., 'Cities as Democratic Representatives in International Law-Making', in Helmut Aust et Janne Nijman (eds), *Research Handbook on International Law and Cities*, London, Elgar, 2021, 341-53.
- Besson, S., 'Democratic Representation within International Organizations. From International Good Governance to International Good Government', *International Organizations Law Review*, Vol. 19 (2022), 489-527.
- Besson, S., 'L'égalité des États membres de l'Union européenne: un nouveau départ en droit international de l'organisation des États ?', in Dubout, E. (ed.), *L'égalité des États membres de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2022, 263-298.
- Besson, S., 'Pour une représentation démocratique multiple au sein de l'Organisation mondiale de la santé', in de Frouville, O. and Rousseau, D. (eds), *Démocratiser l'Espace-Monde*, Paris, Pedone 2023, à paraître.
- Besson, S. and Marti, J.L., 'From Equal State Consent to Equal Public Participation in International Organizations – Institutionalizing Multiple International Representation', in Besson, S. (ed), *Consenting to International Law*, Cambridge, Cambridge University Press 2023, à paraître.
- Besson, S. and Marti, J.L., 'From Multiple Sovereignty to Democratic Representation by International Organizations', with José Luis Marti, in Besson, S. (ed.), *Democratic Representation in and by International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2024, à paraître.
- Besson, S. and Marti, J.L., *Democratic Representation in International Law-Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024, à paraître.

Merci de votre attention

