Annexe

PLANS D'ÉTUDE DES SUJETS QU'IL EST RECOMMANDÉ D'INSCRIRE AU PROGRAMME DE TRAVAIL À LONG TERME DE LA COMMISSION

1. LA RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

(Alain Pellet)

A. – Opportunité de l'inscription du sujet à l'ordre du jour de la Commission

La section IX du plan général établi par le Groupe de travail à long terme et annexé au rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa quarante-huitième session est intitulée « Droit des relations/de la responsabilité internationales »[1].

Cette section est particulièrement fournie en sujets dont l'étude a été achevée ou qui sont en cours d'examen, puisque y figurent :

Sous la rubrique 1 (Sujets dont l'étude a déjà été menée à bien), la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, la Convention de Vienne sur les relations consulaires et la Convention sur les missions spéciales, la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques et le projet d'articles de la Commission sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique[2];

Sous la rubrique 2 (Sujets à l'étude à la Commission), la responsabilité des États et la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international;

Sous la rubrique 3 (Sujets que la Commission pourrait étudier dans l'avenir), la protection diplomatique et la protection fonctionnelle, qui sont d'ores et déjà inscrites à l'ordre du jour de la Commission (puisqu'il semble avoir été entendu que la protection fonctionnelle sera, à un moment ou un autre, étudiée conjointement avec la protection diplomatique *stricto sensu*), la représentation internationale des organisations internationales, et la responsabilité internationale des organisations internationales.

Ce dernier sujet apparaît donc comme entrant, par excellence, dans les compétences de la Commission, qui a exercé avec bonheur ses fonctions de développement progressif et de codification du droit international dans ce domaine.

Au surplus, le sujet constitue le pendant logique, et probablement nécessaire, de celui relatif à la responsabilité des États, dont l'étude sera achevée au plus tard à la fin du présent quinquennat, c'est-à-dire en 2001. Il paraît donc particulièrement opportun qu'il en prenne la suite, de même que le sujet relatif aux traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales a succédé à celui relatif au droit des traités (entre États) à partir de 1969. S'il n'en allait pas ainsi, le thème général de la responsabilité, qui constitue, avec le droit des traités, l'un des piliers des travaux de la Commission et sans doute son « grand œuvre », demeurerait inachevé et inabouti.

Du reste, la Commission a rencontré à plusieurs reprises la question de la responsabilité des organisations internationales durant son étude de celle des États[3].

Par ailleurs, le sujet de la responsabilité des organisations internationales paraît répondre en tous points aux critères que la Commission a dégagés à sa quarante-neuvième session[4] et repris à sa cinquantième session[5] pour le choix des sujets à inscrire à son programme à long terme :

a) Il semble correspondre aux besoins des États (et des organisations internationales), comme le montrent les interventions en ce sens de plusieurs représentants à la Sixième Commission durant la cinquante-deuxième session de l'Assemblée générale; en outre, de nombreux problèmes concrets se posent dans ce domaine et ils devraient devenir de plus en plus nombreux compte tenu du regain d'activités opérationnelles des organisations internationales et, en particulier, des actions en faveur du maintien de la paix et de la sécurité internationales menées par les Nations Unies, de la mise en œuvre du volet opérationnel de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et des activités spatiales de certaines organisations internationales régionales. Des affaires récentes (et notamment la faillite du Conseil international de l'étain en

[1] *Annuaire... 1996*, vol. II (2e partie), A/51/10, annexe II, p. 148 et 149.

[2] *Annuaire... 1989*, vol. II (2e partie), p. 10 et suiv.

[3] *Annuaire... 1973*, vol. II, A/9010/Rev.1, p. 171 et *Annuaire... 1975*, vol. II, A/10010/Rev.1, p. 93.

[4] Voir *Annuaire... 1997*, vol. II (2e partie), par. 238, p. 72 et 73.

[5] Voir *Annuaire... 1998*, vol. II (2e partie), par. 553, p. 114.

1985[6]) confirment clairement ce « besoin de codification »;

b) Le sujet est également certainement « mûr sur le terrain de la pratique », qui demeure assez mal connue mais est d'ores et déjà considérable (l'*Annuaire juridique des Nations Unies* fournit néanmoins des pistes intéressantes à cet égard);

c) Il est tout à fait concret et son traitement sera facilité par les travaux effectués en matière de responsabilité des États qui fournissent un cadre conceptuel par rapport auquel il faudra le situer; en outre, comme le montre la bibliographie sommaire (voir *infra*), la réflexion doctrinale sur ce thème est d'ores et déjà loin d'être négligeable.

En conclusion, le sujet relatif à la responsabilité des organisations internationales semble être de ceux qui se prêtent tout particulièrement à une inscription rapide à l'ordre du jour de la Commission. Telle a été, du reste, la position prise par le Groupe de travail sur le programme de travail à long terme à la cinquantième session, et dont la Commission a pris note[7]. Il paraît opportun de l'indiquer dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa présente session, de façon à ce que la Commission puisse recueillir les réactions des États et envisager soit la constitution d'un groupe de travail, soit la nomination d'un rapporteur spécial afin que les travaux préliminaires puissent être achevés d'ici la fin du présent quinquennat et que l'examen d'un projet d'articles puisse commencer dès la première année du suivant.

B. – Schéma général préliminaire

NOTE : On part du principe selon lequel « [l]e droit international de la responsabilité, dans son application aux organisations internationales, inclut, en plus des règles générales en vigueur dans la sphère de la responsabilité des États, d'autres règles spéciales requises par les particularités de ces sujets (en ce qui concerne, *inter alia*, les catégories d'actes, les limites de la responsabilité tenant à la personnalité fonctionnelle des organisations, le cumul de faits illicites et de responsabilités, les mécanismes et procédures de règlement en matière de responsabilité affectant les organisations) »[8]. Le projet d'articles de la Commission sur la responsabilité des États constitue donc un point de départ légitime de la réflexion qui doit porter ensuite sur les aménagements à lui apporter.

NOTE : L'une des difficultés du sujet tient au fait que le projet sur la responsabilité des États est muet sur les droits appartenant à une organisation internationale lésée par le fait internationalement illicite d'un État, lacune qu'il paraît souhaitable de combler à l'occasion de l'étude de la responsabilité des organisations internationales. Cela pourrait se faire soit dans une partie distincte, soit, comme cela est proposé dans le présent document, conjointement avec les questions liées à la « responsabilité passive » des organisations internationales. Chacune de ces solutions présente des avantages et des inconvénients.

1. ORIGINE DE LA RESPONSABILITÉ

a) *Principes généraux*

Principe de la responsabilité de l'organisation internationale pour ses faits internationalement illicites;

Éléments du fait internationalement illicite;

Exclusion de la responsabilité sans manquement;

Exclusion des régimes conventionnels de responsabilité;

NOTE : Les régimes conventionnels de responsabilité des organisations internationales sont relativement nombreux (voir notamment l'exemple, abondamment commenté, de l'article XXII de la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux); leur « exclusion » ne signifie évidemment pas que ces mécanismes spéciaux ne doivent pas être étudiés attentivement afin de déterminer si l'on peut en déduire des règles générales.

Exclusion du droit interne de l'organisation (responsabilité de l'organisation à l'égard de ses agents).

NOTE : Ce dernier problème mérite probablement une discussion approfondie.

b) *L'attribution du fait internationalement illicite à l'organisation*

Attribution à l'organisation du comportement de ses organes;

Attribution à l'organisation du comportement d'organes mis à sa disposition par des États ou des organisations internationales;

Attribution à l'organisation d'actes commis *ultra vires*.

NOTE : Cette question, qui fait l'objet *mutatis mutandis* de l'article 10 du projet d'articles sur la responsabilité des

[6] Voir I. Cheyne, "The International Tin Council", *International and Comparative Law Quarterly* (Londres), vol. 38, avril 1989, p. 417 à 424 et ibid., vol. 39, octobre 1990, p. 945 à 952; P.-M. Eisemann, « Crise du Conseil international de l'étain et insolvabilité d'une organisation intergouvernementale », *Annuaire français de droit international, 1985*, vol. 31, p. 730 à 746, et « L'épilogue de la crise du Conseil international de l'étain », ibid., *1990*, vol. 36, p. 678 à 703; E. J. McFadden, "The collapse of tin: restructuring a failed commodity agreement", *American Journal of International Law*, vol. 80, n° 4, octobre 1986, p. 811 à 830; P. Sands, "The Tin Council litigation in the English courts", *Netherlands International Law Review*, vol. 34, n° 3, 1987, p. 367 à 391; 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*, vol. 32, 1989, p. 43 à 54; et R. Zacklin, « Responsabilité des organisations internationales », *Colloque du Mans. – La responsabilité dans le système international : actes du XXIVe colloque de la Société française pour le droit international*, Paris, Pedone, 1991, p. 91 à 100.

[7] Voir *Annuaire... 1998*, vol. II (2e partie), par. 554, p. 115.

[8] M. Pérez González, « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », *Revue générale de droit international public* (Paris), vol. 92, 1988, p. 63 et suiv., notamment p. 99; dans le même sens, R. Zacklin, loc. cit. (*supra* note 6), p. 92.

États adopté en première lecture[9], présente une importance toute particulière s'agissant de la responsabilité des organisations internationales, notamment du fait du principe de spécialité, qui limite leurs compétences.

c) *Violation d'une obligation internationale*

NOTE : Les dispositions du chapitre III de la première partie du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des États (art. 16 à 26) semblent pouvoir être transposées sans trop de difficultés, à l'exception cependant de l'article 22 adopté en première lecture (qu'il est prévu d'inclure, en seconde lecture, dans la deuxième partie *bis* du projet), relatif à l'épuisement des recours internes, problème pour lequel des solutions relevant du développement progressif du droit international devront probablement être trouvées (voir aussi *infra* section 3 b).

NOTE : On pourrait se poser la question de savoir si ce chapitre (ou un chapitre III *bis* distinct) serait le lieu d'examiner les activités de l'organisation susceptibles de donner lieu à responsabilité (activités opérationnelles; actes survenus au siège ou sur un autre territoire où l'organisation agit; activités engendrant des dommages d'origine technologique; activités normatives; accords internationaux; etc.[10]). À mon sens, la réponse à cette question devrait être catégoriquement négative : cette intrusion dans les règles primaires conduirait inévitablement à un éclatement du régime de la responsabilité et donnerait au projet une connotation entièrement différente de celle du projet sur la responsabilité des États.

d) *Combinaison de responsabilités*

NOTE : Il s'agit sans doute là de l'un des aspects du sujet sur lequel les différences avec la responsabilité des États (voir le chapitre IV de la première partie du projet) sont le plus marquées du fait de la nature particulière des organisations internationales.

Implication d'une organisation internationale dans le fait internationalement illicite d'une autre organisation internationale;

Implication d'un État dans le fait internationalement illicite d'une organisation internationale;

Responsabilité de l'organisation internationale pour le fait internationalement illicite d'un État commis en application de ses décisions;

Responsabilité d'un État membre ou des États membres pour le fait internationalement illicite d'une organisation internationale.

NOTE : Les deux derniers points mentionnés ci-dessus posent de difficiles problèmes de responsabilité conjointe ou solidaire (*joint* ou *joint and several responsibility*), qui ne sont pas abordés dans le projet d'articles sur la responsabilité des États tel qu'il a été adopté par la Commission en première lecture, mais dont il semble entendu qu'ils le seront en seconde lecture.

e) *Circonstances excluant l'illicéité*

NOTE : Ici encore, la transposition des principes figurant au chapitre V de la première partie du projet sur la responsabilité des États (art. 29 à 35) ne devrait pas poser de problèmes particulièrement délicats, sauf, toutefois, en ce qui concerne les contre-mesures (art. 30).

2. CONSÉQUENCES DE LA RESPONSABILITÉ

a) *Principes généraux*

NOTE : Les principes figurant dans le chapitre premier de la deuxième partie du projet sur la responsabilité des États peuvent sans doute également être transposés (sous réserve du profond remaniement de certains d'entre eux attendus en seconde lecture).

b) *Obligations de l'organisation internationale auteur d'un fait internationalement illicite et droits d'une organisation internationale lésée par le fait internationalement illicite d'un État ou d'une autre organisation internationale*

Cessation du comportement illicite;

Assurances et garanties de non-répétition;

Obligation de réparer;

Formes et modalités de la réparation (*restitutio in integrum*, indemnisation, satisfaction);

Bénéficiaires de la réparation (autre organisation internationale, État membre, État non membre, personnes privées).

c) *Conséquences d'une combinaison de responsabilités*

NOTE : Les conséquences d'une combinaison de responsabilité (évoquée *supra* à la section 1 d) risquent d'être tellement compliquées qu'il sera sans doute nécessaire de leur consacrer un chapitre entier; la même chose se révélera d'ailleurs peut-être nécessaire s'agissant de la responsabilité des États.

d) *Réactions au fait internationalement illicite d'une organisation internationale et réactions d'une organisation internationale au fait internationalement illicite d'un État*

Contre-mesures d'un État non membre ou d'une autre organisation internationale lésé;

Réactions possibles d'un État membre de l'organisation;

Contre-mesures d'une organisation internationale lésée par le fait internationalement illicite d'une autre organisation internationale ou d'un État non membre;

[9] Pour le texte du projet d'articles adopté à titre provisoire par la Commission en première lecture, voir *Annuaire... 1996*, vol. II (2e partie), A/51/10, chap. III, sect. D, p. 62 à 70.

[10] Cette énumération est reprise de l'article de Pérez González, loc. cit. (*supra* note 8), p. 85 à 92.

Réactions possibles d'une organisation internationale au fait internationalement illicite d'un État membre.

NOTE : Le problème des contre-mesures est délicat en soi; il l'est certainement davantage encore s'agissant des organisations internationales. D'une part, il paraît évident que, si le projet sur la responsabilité des États consacre la possibilité de recourir à des contre-mesures, il n'y a aucune raison de passer la question sous silence en ce qui concerne le présent sujet : les États non membres doivent pouvoir réagir aux faits internationalement illicites des organisations internationales de la même manière qu'ils le peuvent face aux faits internationalement illicites d'autres États et, réciproquement, une organisation internationale (d'intégration en particulier) doit pouvoir prendre des contre-mesures en riposte à un fait internationalement illicite d'un État ou d'une autre organisation internationale. D'autre part, la question se pose en revanche de savoir s'il convient d'inclure dans le projet la question des relations entre l'organisation et ses membres (lorsque l'acte constitutif ne les réglemente pas).

[e) *Crimes internationaux*

NOTE : J'indique ceci pour mémoire. Il n'est pas exclu que, comme un État, une organisation internationale puisse commettre un crime au sens de l'article 19 du projet sur la responsabilité des États adopté en première lecture. Il ne paraît pas utile de réentamer sur ce point le long débat que suscite la question : la solution qui sera retenue pour les États pourra sans doute être transposée aux organisations internationales, avec les adaptations que le régime finalement retenu supposera.]

3. MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ

a) *La protection des personnes privées et des agents de l'organisation*

La protection fonctionnelle exercée par l'organisation vis-à-vis d'un État ou d'une autre organisation internationale auteur d'un fait internationalement illicite ayant causé un dommage à l'un de ses agents;

La protection diplomatique exercée par un État vis-à-vis d'une organisation internationale auteur d'un fait internationalement illicite ayant causé un dommage à l'un de ses nationaux.

NOTE : Cette rubrique n'a pas lieu d'être si ces questions sont examinées et réglées dans le cadre du sujet relatif à la protection diplomatique.

b) *Règlement des différends*

NOTE : Autant on peut avoir des doutes sérieux sur le bien-fondé d'inclure une partie sur le règlement des différends dans le projet d'articles relatif à la responsabilité des États, autant cela paraît souhaitable en ce qui concerne la responsabilité des organisations internationales qui, d'une part, n'ont pas accès à la CIJ et, d'autre part, n'offrent pas de mécanismes internes de règlement équivalents à ceux existant au sein des États alors que leurs immunités les garantissent en principe contre des actions intentées contre elles devant des tribunaux nationaux. Cela dit, il ne pourra s'agir que d'un développement du droit international en vigueur.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

AMERASINGHE, C. F., *Principles of the institutional law of international organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 223 à 248.

———,"Liability to third parties of member States of international organizations: practice, principle and judicial precedent", *American Journal of International Law* (Washington), vol. 85, n° 2, avril 1991, p. 259 à 280.

AMRALLAH, B., "The international responsibility of the United Nations for activities carried out by UN peace-keeping forces", *Revue égyptienne de droit international* (Le Caire), vol. 32, 1976, p. 57 à 82.

ARSANJANI, M. H., "Claims against international organizations: *Quis custodiet ipsos custodes*", *Yale Journal of World Public Order*, vol. 7, n° 2, printemps 1981, p. 131 à 176.

BARAV, A., "Failure of member States to fulfil their obligations under Community law", *Common Market Law Review* (Leyde), vol. 12, n° 3, août 1975, p. 369 à 383.

BLECKMANN, A., "Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Stuttgart), vol. 37, 1977, p. 107 à 121.

BUECKLING, A., "Die völkerrechtliche Haftung für Schäden die durch Weltraumgegenstände verursacht werden", *Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen* (Cologne), vol. 21, 1972, p. 213 à 220.

BUTKIEWICZ, E., "The premises of international responsibility of intergovernmental organizations", *Annuaire polonais de droit international* (Wroclaw), vol. 11, 1981-1982, p. 117 à 140.

CANÇADO TRINDADE, A. A., "Exhaustion of legal remedies and the law of international organizations", *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques* (Genève), vol. 57, n° 2, avril-juin 1979, p. 81 à 123.

CHRISTOL, C. Q., "International liability for damage caused by space objects", *American Journal of International Law* (Washington), vol. 74, n° 2, avril 1980, p. 346 à 371.

CONZE, A., *Die völkerrechtliche Haftung der europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 98 pages.

COUZINET, J.-F., « La faute dans le régime de la responsabilité non contractuelle des Communautés européennes », *Revue trimestrielle de droit européen* (Paris), vol. 22, n° 3, juillet-septembre 1986, p. 367 à 390.

DELEAU, O., « La Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux », *Annuaire français de droit international* (Paris), vol. 17, 1971, p. 876 à 888.

DEMBLING, P. B., "International liability for damages caused by the launching of objects into outer space", *Proceedings of the Eleventh Colloquium on the Law of Outer Space*, International Institute of Space Law of the International Astronautical Federation, octobre 1968, p. 236 à 245.

DE VISSCHER, P., « Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies », *Revue de droit international et de droit comparé* (Bruxelles), t. 40, n° 2-4, 1963, p. 165 à 176.

DI BLASE, A., « Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU », *Rivista di Diritto Internazionale* (Rome), vol. 57, n° 2, 1974, p. 250 à 280.

DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H., "Pro and contra of liability of international governmental organizations in space law", *Proceedings of the Seventeenth Colloquium on the Law of Outer Space*, International Institute of Space Law of the International Astronautical Federation, octobre 1974, p. 186 à 188.

DUMON, F., « La responsabilité extracontractuelle des Communautés et de leurs agents », *Cahiers de droit européen* (Bruxelles), vol. 5, n° 1, 1969, p. 3 à 48.

DUPUY, P.-M., *La responsabilité internationale des États pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, Paris, Pedone, 1976, p. 65 à 68.

EAGLETON, C., "International organization and the law of responsibility", *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 76, n° 1, 1950, p. 323 à 423.

EBENROTH, C. T. et L. Fuhrmann, "Die zivilrechtliche Haftung internationaler Organisationen und ihrer Mitgliedsstaaten", *Juristen Zeitung* (Tübingen), vol. 44, mars 1989, p. 211 à 220.

FINES, F., *Étude de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté économique européenne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990, 501 pages.

FITZGERALD, G. F., "The participation of international organizations in the proposed international agreement on liability for damage caused by objects launched into outer space", *Annuaire canadien de droit international* (Vancouver), t. 3, 1965, p. 265 à 280.

FORKOSCH, M. D., *Outer space and legal liability*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1982, 271 pages.

FOSTER, W. F., "The Convention on international liability for damage caused by space objects", *Annuaire canadien de droit international* (Vancouver), t. 10, 1972, p. 137 à 185.

FUSS, E. W., « La responsabilité des Communautés européennes pour le comportement illégal de leurs organes », *Revue trimestrielle de droit européen* (Paris), vol. 17, n° 1, janvier-mars 1981, p. 1 à 32.

GALICKI, Z., "Liability of international organizations for space activities", *Annuaire polonais de droit international* (Wroclaw), vol. 5, 1972-1973, p. 199 à 207.

GAJA, G., "Some reflections on the European Community's international responsibility", *Non-Contractual Liability of the European Communities*, publié sous la direction de H. G. Schermers, T. Heukels et P. Mead, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988, p. 169 à 176.

GARCÍA AMADOR, F. V., « La responsabilité internationale de l'État : la responsabilité des organisations internationales », *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques* (Genève), vol. 34, n° 2, avril-juin 1956, p. 146 à 152.

GINTHER, K., *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten*, Vienne, Springer, 1969.

———,"International organizations: responsibility", *Encyclopedia of Public International Law*, publié sous la direction de R. Bernhardt, Amsterdam, Elsevier, vol. 2, 1995, p. 1336 à 1340.

GOFFIN, L., « La responsabilité non contractuelle des Communautés », W. J. Ganshof van der Meersch, *Les Novelles : droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Ferdinand Larcier, 1969, p. 141 à 158.

GOLDIE, L. F. E., "International principles of responsibility for pollution", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 9, n° 2, 1970, p. 283 à 330.

GRÉVISSE, F., J.-D. Combrexelle et E. Honorat, « Responsabilité extracontractuelle de la Communauté et des États membres dans l'élaboration et dans la mise en œuvre du droit communautaire : compétences respectives de la Cour de justice des Communautés européennes et des juridictions nationales », *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 933 à 952.

HARTLEY, T. C., "Concurrent liability in EEC law: a critical review of the cases", *European Law Review* (London), vol. 2, 1977, p. 249 à 265.

HARTWIG, M., Die Haftung der Mitgliedstaaten für internationale Organisationen (thèse), *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, vol. 111, Berlin, Springer, 1993, 371 pages.

HERDEGEN, M., "The insolvency of international organizations and the legal position of creditors: some observations in the light of the International Tin Council crisis", *Netherland International Law Review* (Dordrecht), vol. 35, n° 2, 1988, p. 135 à 144.

HIGGINS, R., « Les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers », *Annuaire de l'Institut de droit international* (session de Lisbonne, 1995, travaux préparatoires) [Paris], vol. 66, t. I, 1995, p. 249 à 469.

HIRSCH, M., The responsibility of international organizations toward third parties: some basic principles (thèse), *Legal aspects of international organization*, vol. 20, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995, 220 pages.

KALTENECKER, H. et J. ARETS, « Aspect de la responsabilité internationale des organisations internationales de l'espace », *Proceedings of the Eleventh Colloquium on the Law of Outer Space*, International Institute of Space Law of the International Astronautical Federation, octobre 1968, p. 45 à 49.

KLEIN, P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Collection de droit international, n° 37, Bruxelles, Bruylant, 1998, 673 pages.

KRYLOV, N. B., "International organisations and new aspects of international responsibility", *Perestroika and International Law*, publié sous la direction de W. E. Butler, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1990, p. 221 à 226.

LAGRANGE, M., "The non-contractual liability of the Community in the ECSC and in the EEC", *Common Market Law Review* (Londres), vol. 3, n° 1, juin 1965, p. 10 à 36.

LAUTERPACHT, E., "The legal effect of illegal acts of international organisations", *Cambridge Essays in International Law: Essays in Honour of Lord McNair*, Londres, Stevens, 1965, p. 88 à 121.

———,"The contemporary practice of the United Kingdom in the field of international law: survey and comment, VI", *International and Comparative Law Quarterly* (Londres), vol. 7, 1958, p. 514 à 576, notamment p. 568 à 576 (voir chap. 13, International organisation: responsibility, Tribunal for determination of claims against Western European Union).

LOUIS, J.-V., « Mise en œuvre des obligations internationales de la Communauté dans les ordres juridiques de la Communauté et de ses États membres », *Revue belge de droit international* (Bruxelles), vol. 13, n° 1-2, 1977, p. 122 à 143.

LYSÉN, G., *The non-contractual and contractual liability of the European Communities*, Uppsala, Almqvist and Wiksell, 1976, 184 pages.

MENG, W., "Internationale Organisationen im völkerrechtlichen Deliktsrecht", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Stuttgart), vol. 45, 1985, p. 324 à 355.

MÜLLER, H.-J., "Grundsätze der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit internationaler Organisationen", *Deutsche Aussenpolitik* (Berlin), vol. 23, n° 3, mars 1978, p. 89 à 100.

OGUNBANWO, O. O., *International law and outer space activities*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1975, 270 pages, notamment p. 143 à 265 (voir Part III, Liability for damages and the responsibility of States and international organizations).

OLIVER, P., "Joint liability of the Community and the member States", *Non-Contractual Liability of the European Communities*, publié sous la direction de H. G. Schermers, T. Heukels et P. Mead, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988, p. 125 à 147.

OSIEKE, E., "Unconstitutional acts in international organisations: the law and practice of the International Civil Aviation Organisation (ICAO)", *International and Comparative Law Quarterly* (Londres), vol. 28, n° 1, janvier 1979, p. 1 à 26.

———,"The legal validity of *ultra vires* decisions of international organizations", *American Journal of International Law* (Washington), vol. 77, n° 2, avril 1983, p. 239 à 256.

PATERMANN, C., "Interpretation of some articles of the Convention on the international liability for damage caused by space objects", *Proceedings of the Fifteenth Colloquium on the Law of Outer Space*, International Institute of Space Law of the International Astronautical Federation, octobre 1972, p. 118 à 129.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », *Revue générale de droit international public* (Paris), vol. 92, 1988, p. 63 à 102.

PERNICE, I., "Die Haftung internationaler Organisationen und ihrer Mitglieder, dargestellt am 'Fall' des internationalen Zinnrates", *Archiv des Völkerrechts* (Tübingen), vol. 26, 1988, p. 406 à 433.

RAJSKI, J., "Convention on international liability for damage caused by space objects, an important step in the development of international

space law", *Proceedings of the Seventeenth Colloquium on the Law of Outer Space*, International Institute of Space Law of the International Astronautical Federation, octobre 1974, p. 245 à 259.

REIJNEN, G. C. M., "Position of international organizations in the *corpus iuris spatialis*", *Proceedings of the Twentieth Colloquium on the Law of Outer Space*, International Institute of Space Law of the International Astronautical Federation, septembre-octobre 1977, p. 422 à 429.

RITTER, J.-P., « La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale », *Annuaire français de droit international* (Paris), vol. 8, 1962, p. 427 à 456.

SALMON, J. J. A., « Les accords U Thant-Spaak du 20 février 1965 », *Annuaire français de droit international*, vol. 11, 1965, p. 468 à 497.

SANJOSÉ, G. A., « Las consecuencias jurídicas de los actos *ultra vires* de las organizaciones internacionales, en particular la ONU », *Revista española de derecho internacional* (Madrid), vol. 42, n° 2, juillet-décembre 1990, p. 443 à 462.

SCHERMERS, H. G., "Liability of international organizations", *Leiden Journal of International Law*, vol. 1, n° 1, mai 1988, p. 3 à 14.

_____ et N. M. Blokker, *International institutional law: unity within diversity*, 3e éd. rév., La Haye, Martinus Nijhoff, 1995, 1305 pages, notamment p. 990 à 995 et 1166 à 1168.

SCHOCKWEILER, F., G. WIVENES et J. M. GODART, « Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne », *Revue trimestrielle de droit européen* (Paris), vol. 26, n° 1, janvier-mars 1990, p. 27 à 74.

SEIDL-HOHENVELDERN, I., "Responsibility of member States of an international organization for acts of that organization", *Le droit international à l'heure de sa codification: études en l'honneur de Roberto Ago*, vol. 3, Milan, Giuffrè, 1987, p. 415 à 428.

_____,"Die völkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten", *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Vienne), vol. 11, n° 3-4, août 1961, p. 497 à 506.

SIMMONDS, R., *Legal problems arising from the United Nations military operations in the Congo*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1968, 351 pages, notamment p. 229 à 241 (voir chap. X, Claims and responsibility).

STUART, M., "The 'non-contractual' liability of the European Economic Community", *Common Market Law Review* (Leyde), vol. 12, n° 4, novembre 1975, p. 493 à 512.

SZASZ, P. C., "The United Nations legislates to limit its liability", *American Journal of International Law* (Washington), vol. 81, n° 3, juillet 1987, p. 739 à 744.

TOMUSCHAT, C., "Liability for mixed agreements", *Mixed Agreements*, publié sous la direction de D. O'Keeffe et H. G. Schermers, Deventer, Kluwer, 1983, p. 125 à 132.

WILLIAMS, S. M., "Remarks on some aspects of space liability", *Proceedings of the Fourteenth Colloquium on the Law of Outer Space*, International Institute of Space Law of the International Astronautical Federation, septembre 1971, p. 274 à 279.

ZACKLIN, R., « Responsabilité des organisations internationales », *Colloque du Mans. – La responsabilité dans le système international : actes du XXIVe colloque de la Société française pour le droit international*, Paris, Pedone, 1991, p. 91 à 100.

2. LES EFFETS DES CONFLITS ARMÉS SUR LES TRAITÉS

(Ian Brownlie)

A. – Remarque générale

Cet élément, que la Commission avait mis de côté lors de ses travaux sur le droit des traités, est visé dans la clause de sauvegarde (art. 73) de la Convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1969 »). Le sujet a été examiné par l'Institut de droit international[11]. Une résolution intitulée « Les effets des conflits armés sur les traités » a été adoptée en 1985 à la session d'Helsinki[12].

Le sujet n'a pas fait l'objet d'une étude d'ensemble, si l'on excepte les travaux de l'Institut de droit international.

La résolution adoptée par l'Institut à la session d'Helsinki n'est pas exhaustive et ne rend pas pleinement compte des études pertinentes produites par le rapporteur, M. Bengt Broms. En tout état de cause, les ouvrages sur le sujet ne sont pas satisfaisants. Il s'agit à coup sûr d'un sujet idéal pour la codification et/ou le développement progressif. Il y a, d'une part, une pratique et une expérience considérables des États et, d'autre part, des éléments d'incertitude. Comme le font observer les responsables de la dernière édition de l'ouvrage *Oppenheim's International Law* : « L'effet qu'a sur la validité d'un traité le déclenchement d'hostilités entre les parties à ce traité est loin d'être réglé »[13].

Le droit demeure dans une grande mesure incertain. Le fait d'être passé des expressions « guerre » ou « état de guerre », comme catégories pertinentes, à celle de « conflit armé » ne s'est pas traduit par un nouveau régime juridique parvenu à maturité. La pratique des États, s'agissant des effets des conflits armés sur les traités, est variable.

Ces incertitudes concernant les sources juridiques et la pratique des États sont aggravées par l'apparition de phénomènes nouveaux, notamment des formes différentes d'occupation militaire de territoires et de nouveaux types de conflits internationaux.

Le sujet a reçu de multiples appuis au sein du Groupe de travail. La nécessité continue d'une clarification du droit dans ce domaine a été généralement reconnue.

B. – Schéma

1. La définition d'un conflit armé :
   i) Question de l'ampleur;
   ii) Pertinence d'une déclaration de guerre;
   iii) Effet d'une occupation militaire en l'absence d'un état de guerre.
2. La définition d'un traité aux présentes fins.
3. Une classification des traités est-elle nécessaire ?
4. La portée du droit de mettre fin à un traité ou d'en suspendre l'application :

[11] Voir *Annuaire de l'Institut de droit international, 1981* (Dijon), vol. 59, t. I, p. 201 à 293; ibid., t. II, p. 175 à 244; ibid., *1985* (Helsinki), vol. 61, t. I, p. 1 à 27; et ibid., t. II, p. 199 à 256.

[12] Ibid., *1985* (Helsinki), vol. 61, t. II, p. 278.

[13] *Oppenheim's International Law*, publié sous la direction de R. Jennings et A. Watts, 9e éd., vol. I, *Peace,* Part 2, Londres, Longman, 1992, par. 655, p. 1310.

i) Ce n'est pas une conséquence *ipso facto* d'un conflit armé;

ii) Traités qui, par leur nature et leur but, sont applicables à l'égard d'un conflit armé;

iii) Les indices de prédisposition de traités bilatéraux à la suspension ou à l'extinction;

iv) Les indices de prédisposition de traités multilatéraux à la suspension ou à l'extinction.

5. Facteurs, autres que la nature et le but du traité considéré, affectant le droit d'y mettre fin ou d'en suspendre l'application :

i) L'effet de contre-mesures n'impliquant pas l'emploi de la force;

ii) L'incompatibilité *ex post facto* d'un traité avec le droit de légitime défense individuelle ou collective;

iii) L'existence de dispositions fondées sur le *jus cogens*;

iv) L'incompatibilité d'un traité avec des résolutions du Conseil de sécurité adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

6. Les modalités de suspension et d'extinction, ainsi que de remise en vigueur d'un traité postérieurement à sa suspension.

7. Certaines questions accessoires :

i) L'illicéité de l'emploi ou de la menace de la force par l'État qui met fin à un traité ou en suspend l'application;

ii) Les rapports du sujet avec le statut de neutralité.

8. Les rapports du sujet avec d'autres motifs d'extinction ou de suspension déjà énoncés dans la Convention de Vienne de 1969, concernant en particulier l'impossibilité d'exécution et le changement fondamental de circonstances.

9. La divisibilité des dispositions d'un traité en cas de suspension ou d'extinction.

3. LES RESSOURCES NATURELLES PARTAGÉES DES ÉTATS

(Robert Rosenstock)

Il pourrait être utile que la Commission aborde le thème des « Ressources naturelles partagées des États », qui serait réservé à l'eau, en particulier aux eaux souterraines captives, et d'autres monostructures géologiques, par exemple le pétrole et le gaz.

Il faudrait se borner aux ressources naturelles relevant de la juridiction de deux ou plusieurs États. L'environnement en général et le patrimoine commun de l'humanité posent souvent les mêmes problèmes mais bien d'autres également.

Il ne fait aucun doute que le développement durable suppose une utilisation optimale des ressources. Le caractère limité des ressources naturelles, conjugué à l'accroissement démographique et à des aspirations nouvelles, est une menace potentielle pour la paix à moins que ne soient élaborés et appliqués des principes directeurs précis concernant les ressources naturelles partagées.

Comme le montrent les travaux relatifs aux cours d'eau et à la responsabilité internationale, la Commission du droit international est à même de produire des normes ou des principes directeurs, à supposer que soit envisagé un instrument de caractère général plutôt qu'une étude spécifique de telle ou telle ressource (par exemple : eau, pétrole et gaz, minéraux, ressources biologiques), laquelle relèverait peut-être davantage d'organes à compétence technique.

Par prudence, la Commission pourrait envisager d'associer les États et d'autres organisations intéressées, intergouvernementales et non gouvernementales, à la décision d'entreprendre ou non l'exercice. Le Secrétaire général devrait être invité à consulter les organes compétents des Nations Unies et à rendre compte de ces consultations. Il y a actuellement une profusion de projets excellents émanant, entre autres, d'organes du PNUE, auxquels trop peu d'attention a été accordée, sans parler des travaux en cours de la Commission du développement durable de l'ONU et d'autres organes. La démarche proposée permettrait de réduire le risque d'aboutir à un résultat dépourvu d'intérêt et/ou voué à rester lettre morte, et d'éviter de contribuer à ce qu'Edith Brown Weiss qualifie de *treaty congestion* (encombrement conventionnel)[14]. Cette proposition repose en outre sur la conviction que la Commission pourra, dans le cadre de cet exercice, tirer parti de la coopération avec d'autres organes et encourager leur participation éventuelle au plus tôt.

De plus, le fait de solliciter les observations des gouvernements et d'autres organes pour le 1er janvier 2000 pourra, *ab initio*, focaliser l'attention sur l'exercice.

Cela dit, il reste à savoir si la Commission devrait envisager d'entreprendre tout à la fois l'étude du sujet des principes généraux du droit de l'environnement et celle d'un sujet sur les ressources naturelles partagées.

Schéma

1. Portée

Pour mieux maîtriser et orienter les travaux, il faudrait limiter le sujet aux ressources naturelles relevant de la juridiction de deux États ou davantage. L'indivis mondial pose en grande partie les mêmes questions, mais aussi une multitude d'autres problèmes.

2. Forme

Le point de savoir si le résultat définitif devrait prendre la forme de principes directeurs, d'une déclaration,

[14] E. Brown Weiss, "International environmental law: contemporary issues and the emergence of a new world order", *Georgetown Law Journal* (Washington), vol. 81, n° 3, mars 1993, p. 675 à 710, notamment p. 697.

d'une convention ou toute autre forme devrait être tranché beaucoup plus tard; il pourrait toutefois constituer l'une des questions à poser aux gouvernements et aux autres organes consultés.

3. Principes applicables :

a) L'obligation de coopérer;

b) L'utilisation et la participation équitables et raisonnables :

i) Facteurs pertinents pour une utilisation équitable et raisonnable;

ii) Exploitation commune;

iii) Exemples de régimes applicables à des ressources partagées;

c) Prévention et réduction du risque d'un dommage significatif, procédure applicable aux cas où un dommage est causé;

d) Échange de données et information;

e) Gestion :

Un mécanisme de gestion commune;

f) Non-discrimination.

4. Problèmes propres aux cas où il n'existe aucune frontière (Jamahiriya arabe libyenne–Malte).

5. Règlement des différends.

Possibilités supplémentaires :

6. Transfert de technologies.

7. Mécanismes financiers.

8. Autres régimes possibles de répartition :

Critères proposés pour répartir les ressources partagées entre les États sur le territoire desquels elles se trouvent et dont elles traversent les frontières.

Chacune de ces trois « possibilités supplémentaires » a probablement un caractère trop politique pour des experts indépendants; en outre, chacune est probablement trop spécifiquement liée à une situation ou à une substance donnée.

ÉLÉMENTS DE DOCUMENTATION

Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm), *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), première partie, chap. Ier.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : *Résolutions adoptées par la Conférence*, résolution 1, annexe I; voir également ILM, vol. 31, n° 4, juillet 1992, p. 874.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. – Mise en œuvre : rapport du Secrétaire général (E/CN.17/1997/8).

PNUE, « Coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États », rapport du Directeur exécutif (UNEP/GC/44 et Add.1).

PNUE/UNEP, "Draft principles of conduct in the field of the environment for the guidance of States in the conservation and harmonious utilization of natural resources shared by two or more States", report of the Intergovernmental Working Group of Experts on Natural Resources Shared by Two or More States (UNEP/GC.6/17, annexe); voir également ILM, vol. 17, n° 5, septembre 1978, p. 1091 à 1099, notamment p. 1097.

Rapport du Groupe de travail sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (*Annuaire... 1996*, vol. II [2e partie], A/51/10, annexe I, p. 108 à 145).

Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, Geneva, Switzerland, 26-28 September 1995, document de travail n° 3 [UNST/DPCSD 05/B2/3 (1996)] préparé par la Division du développement durable pour la Commission du développement durable, quatrième session, New York, 18 avril-3 mai 1996.

Résolution de l'Assemblée générale 3129 (XXVIII), du 13 décembre 1973, relative à la coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États [reproduite dans les *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément n° 30* (A/9030) et ILM, vol. 13, n° 1, janvier 1974, p. 232], dans laquelle elle

[...] *Estime* qu'il est nécessaire d'assurer une coopération efficace entre les pays grâce à l'établissement de normes internationales adéquates relatives à la conservation et à l'exploitation harmonieuse des ressources naturelles communes à deux ou plusieurs États [...]

Résolution de l'Assemblée générale 3281 (XXIX), du 12 décembre 1974, contenant la Charte des droits et devoirs économiques des États [reproduite dans les *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément n° 31* (A/9631) et ILM, vol. 14, n° 1, janvier 1975, p. 251].

4. L'EXPULSION D'ÉTRANGERS

(Emmanuel A. Addo)

Introduction

Le droit des États d'expulser des étrangers n'a jamais été mis en doute. On reconnaît en général aux États le pouvoir d'expulser des étrangers. Ce pouvoir, à l'instar de celui qu'ils possèdent de refuser l'admission d'étrangers sur leur territoire, est réputé constituer un attribut de la souveraineté. En 1869, M. Fish, Secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique, a fait observer ce qui suit : « L'exercice d'un contrôle sur les personnes résidant à l'intérieur de ses frontières et le droit d'expulser de son territoire les personnes qui menacent la paix et l'ordre public font manifestement partie des attributs inhérents à la souveraineté de l'État au point qu'ils ne sauraient être sérieusement contestés »[15]. Shigeru Oda a exposé le point de vue communément partagé selon lequel

Le droit d'un État d'expulser à son gré les étrangers dont il juge la présence sur son territoire indésirable est, à l'instar du droit de refuser l'admission d'étrangers sur son territoire, réputé être un attribut de sa souveraineté [...] Chaque État peut déterminer, selon ses propres critères, les motifs d'expulsion d'un étranger. Il reste qu'il ne doit pas être fait un usage abusif du droit d'expulsion.[16]

[15] Voir M. M. Whiteman, *Digest of International Law* (Washington), vol. 8, p. 620.

[16] S. Oda, "The individual in international law", *Manual of Public International Law*, publié sous la direction de M. Sorensen, Londres, Macmillan Press, 1968, p. 482.

Ce principe est également accepté dans la doctrine. Il l'est dans les termes suivants dans la dernière édition d'*Oppenheim's International Law* :

> D'un autre côté, l'État jouit dans l'exercice de son droit d'expulser des étrangers d'un large pouvoir discrétionnaire, mais ce pouvoir n'est pas absolu.[17]

Il se trouve donc que le droit d'expulser des étrangers, tout en relevant uniquement du droit interne, n'en subit pas moins visiblement l'influence déterminante du droit international.

Le droit international coutumier interdit à l'État, lequel est détenteur d'un large pouvoir discrétionnaire, d'expulser un étranger s'il n'y a pas suffisamment de raisons de craindre qu'un danger menace l'ordre public. Le principe de non-discrimination et l'interdiction de porter atteinte aux droits sont autant de considérations qui limitent encore l'exercice du droit d'expulsion. Il est possible que l'État qui a signé ou ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou des instruments à vocation régionale comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) ou la Convention américaine relative aux droits de l'homme : « Pacte de San José de Costa Rica » commette un fait illicite s'il procède à une expulsion qui porte atteinte aux droits de l'homme consacrés dans ces instruments.

Dans les cas où la procédure d'expulsion en soi constitue une atteinte aux droits de l'homme, l'expulsion en soi, même si elle peut être justifiée par des motifs raisonnables, serait qualifiée de contraire au droit international.

Un étranger qui a été admis sur le territoire d'un État et qui y a obtenu l'asile ne peut en être expulsé au mépris du principe de non-refoulement – principe général de droit international public posé au paragraphe 1 de l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés, qui interdit de refouler un réfugié qui se trouve déjà sur le territoire d'un État vers un pays où il risque d'être persécuté en raison de sa race, de ses convictions, de sa nationalité ou de ses opinions politiques.

De même, le droit international interdit expressément les expulsions collectives, en vertu de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention, de l'article 22 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et du paragraphe 5 de l'article 12 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Champ d'application général

Définition

L'expulsion s'entend de l'arrêté par lequel le gouvernement d'un État enjoint à un étranger ou à un apatride de quitter le territoire dudit État dans un délai donné, toujours bref. Cet arrêté s'accompagne généralement de l'avis qu'il sera exécuté, au besoin par voie d'expulsion. Plus simplement, l'expulsion, c'est l'interdiction de demeurer à l'intérieur du territoire de l'État qui prend l'arrêté d'expulsion – peu importe que l'étranger visé transite par le territoire de l'État en question, y séjourne pour une brève période ou y ait établi sa résidence.

Ces situations peuvent toutefois revêtir des différences ayant quelque importance au regard de la légalité de l'expulsion dans un cas donné, compte tenu des dispositions conventionnelles qui pourraient jouer en l'occurrence.

Distinction entre expulsion et non-admission

L'expulsion diffère de la non-admission, ou du refus d'admission, en ce sens qu'il y a non-admission dans le cas où l'étranger est empêché de pénétrer sur le territoire d'un État, alors que l'expulsion vise des étrangers qui ont été à l'origine autorisés à entrer sur le territoire d'un État, voire y résider. Lorsqu'un étranger est entré illégalement sur le territoire d'un État à l'insu des autorités de celui-ci, et qu'il est par la suite expulsé, on peut s'interroger sur la question de savoir si la mesure ainsi prise par cet État constitue une expulsion ou un refus d'admission. Néanmoins, cette distinction n'entraîne pas nécessairement de différence car, dans les deux cas, le résultat, sur le plan juridique, pourrait être le même : l'expulsion par la force.

Objet de l'expulsion

Préserver l'ordre public à l'intérieur de l'État.

Il y a lieu de distinguer dans ce cas l'expulsion de l'extradition. L'extradition s'opère essentiellement dans l'intérêt de l'État requérant, alors que l'expulsion est opérée dans l'intérêt exclusif de l'État qui expulse. L'extradition nécessite absolument la coopération d'au moins deux États, alors que l'expulsion est un acte unilatéral.

Licéité de l'expulsion

Déterminer si un étranger peut ou non être expulsé licitement relève du pouvoir discrétionnaire du gouvernement de l'État qui prend l'arrêté d'expulsion.

Il se peut qu'une obligation de ne pas expulser et une obligation de motiver une expulsion découlent d'instruments internationaux, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou régionaux, comme la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention américaine relative aux droits de l'homme ou la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Si l'expulsion d'un étranger constitue une violation d'un droit, l'État dont l'étranger a la nationalité est en droit d'exercer sa protection diplomatique. Et, en faisant exécuter un arrêté d'expulsion, les États sont tenus de ne pas commettre de violations des droits de l'homme.

[17] Voir *Oppenheim's…* (*supra* note 13), p. 940.

Expulsions collectives

L'expulsion d'un groupe de personnes important n'est pas en tant que telle interdite par le droit international.

Toutefois, elle est interdite si elle a une connotation discriminatoire ou arbitraire.

La Convention américaine relative aux droits de l'homme et la Convention européenne des droits de l'homme insistent sur l'interdiction des expulsions collectives arbitraires. Elles interdisent aussi en général la discrimination.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples insiste sur l'interdiction des expulsions collectives à caractère discriminatoire. Elle renferme par ailleurs une disposition générale sur l'interdiction de l'arbitraire.

Le droit international relatif aux droits de l'homme interdit lui aussi les expulsions collectives en tant que mesures discriminatoires et arbitraires.

Examen de cas précis d'expulsion collective postérieurs à la seconde guerre mondiale

Des dispositions conventionnelles limitent les motifs pour lesquels des réfugiés ou des apatrides peuvent être expulsés. Mais ces motifs sont fréquemment ignorés lorsque des réfugiés ou des apatrides figurent au nombre des personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion collective.

Travailleurs migrants

Examen et analyse :

a) De la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

L'article 22 de la Convention reflète-t-il véritablement l'état actuel du droit international s'agissant des expulsions collectives d'étrangers, de travailleurs migrants, etc., en situation régulière ou irrégulière ?

b) Des instruments visant spécifiquement les travailleurs migrants interdisent l'expulsion arbitraire et limitent les motifs sur lesquels pareille expulsion peut se fonder.

5. LES RISQUES QUE POSE LA FRAGMENTATION DU DROIT INTERNATIONAL

(Gerhard Hafner)[18]

A. – Le problème

Depuis quelque temps, et en particulier depuis la fin de la guerre froide, la fragmentation du droit international s'intensifie. Si l'une de ses causes majeures réside dans la multiplication des réglementations internationales, elle tient aussi aux progrès de la fragmentation politique en même temps que de l'interdépendance, à l'échelle régionale et mondiale, dans des secteurs comme l'économie, l'environnement, l'énergie, les ressources, la santé et la prolifération d'armes de destruction massive.

On conçoit donc aisément qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de système homogène de droit international. Ainsi qu'il a été plusieurs fois relevé au cours même des débats récents de la Commission, notamment sur le sujet de la responsabilité des États, le droit international positif ne consiste pas en un unique ordre juridique homogène, mais essentiellement en différents systèmes partiels dont le résultat est « un système inorganisé ».

Il s'ensuit que le système de droit international se compose de parties et d'éléments décousus qui sont structurés différemment – ce qui fait que l'on ne peut guère parler de droit international homogène[19]. Ce système est fait de systèmes, sous-systèmes et sous-sous-systèmes universels, régionaux, voire bilatéraux dont le degré d'intégration varie[20].

Cet état du droit international qui résulte de l'existence de sous-systèmes juridiques distincts et décousus a sans nul doute un effet positif dans la mesure où il renforce la primauté du droit dans les relations internationales; néanmoins, il risque d'engendrer des frictions et des contradictions entre les diverses réglementations et même d'amener les États à devoir satisfaire à des obligations qui s'excluent mutuellement. Ne pouvant s'acquitter de toutes ces obligations, les États engagent inévitablement leur responsabilité internationale.

La tâche primordiale de la CDI est d'assurer la codification et le développement progressif du droit international (Art. 13 de la Charte des Nations Unies) en vue de stabiliser ce droit et, par voie de conséquence, les relations internationales. Comme la fragmentation du droit international pourrait bien mettre en péril cette stabilité, ainsi que la cohérence du droit international et son exhaustivité, s'atteler à ces problèmes relèverait de la mission assignée à la CDI. Partant, elle devrait rechercher les moyens de parer aux effets préjudiciables que cette fragmentation peut avoir. Elle est déjà dotée, on le verra, des outils nécessaires à cette fin.

Quelques exemples illustreront les risques que pourrait comporter cette situation du droit international positif.

[18] La présente note a été établie avec l'assistance de Mme Isabelle Buffard et de MM. Axel Marschik et Stephan Wittich.

[19] Voir R. Mooms, "Citizens of a wounded earth in a fragmented world", *Conflict Resolution through Non-Violence*, publié sous la direction de K. D. Gangrade et R. P. Mishra, New Delhi, Concept, 1990, vol. 2, p. 11 à 23, notamment p. 22; et J. A. Camilleri, "Fragmentation and integration: the future of world politics", ibid., p. 45 à 63, notamment p. 45.

[20] En ce qui concerne l'intensification de la fragmentation, en particulier après la fin de la guerre froide, voir W. M. Reisman, "International law after the cold war", *American Journal of International Law*, vol. 84, n° 4, octobre 1990, p. 859 à 866, notamment p. 864; E. H. Fry, "Sovereignty and federalism. – U.S. and Canadian perspectives: challenges to sovereignty and governance", *Canada-United States Law Journal*, vol. 20, 1994, p. 303 à 317, notamment p. 303; et J. Delbrück, "A more effective international law or a new 'world law': some aspects of the development of international law in a changing international system", *Indiana Law Journal*, vol. 68, n° 3, été 1993, p. 705 à 725, notamment p. 705.

B. – Quelques exemples

1. La Charte des Nations Unies et les autres obligations du droit international

On peut trouver un exemple frappant dans le cas de figure suivant : le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, qui n'est lié que par la Charte des Nations Unies, demande à un État de prendre certaines mesures qui ne sont pas conformes aux obligations que les conventions relatives aux droits de l'homme imposent à cet État. L'Article 103 de la Charte, qui consacre la prééminence des obligations qu'elle énonce sur celles qui découlent de tout autre traité, prive l'État en question du droit d'invoquer ces conventions, indépendamment du fait que le particulier intéressé peut saisir les organes compétents en matière de droits de l'homme. Pour ce qui est du critère de la protection des droits de l'homme, la comparaison des garanties de procédure exposées dans le statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (y compris le règlement de procédure et de preuve) avec les critères généralement admis d'un procès équitable, et en particulier ceux que consacre le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, révèle deux graves lacunes dans le statut[21] : d'une part, celui-ci ne renferme aucune disposition garantissant sans ambiguïté le principe *nullum crimen sine lege*, d'autre part, on n'y trouve pas de disposition explicite sur le principe *non bis in idem*. C'est ainsi que, si un État partie au Pacte défère à une demande du Tribunal et que celui-ci ne respecte pas l'une des règles fondamentales d'un procès équitable, l'État devra manquer aux obligations dont il est tenu envers le particulier considéré en vertu du Pacte. Qui plus est, si l'intéressé saisit l'organe de suivi compétent, celui-ci devra se borner à examiner si l'État a ou non violé le Pacte. Il ne sera pas compétent pour examiner les obligations découlant de la demande du Tribunal et, en définitive, de la résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité, du 25 mai 1993. Le droit international en vigueur ne fournit aucune indication claire pour résoudre ce problème[22].

2. Immunité et obligations en matière de droits de l'homme

De même, la question s'est déjà posée de savoir si les États parties peuvent exciper devant l'organe de suivi compétent d'une immunité fondée sur des accords internationaux ou sur le droit international général pour se soustraire aux obligations qui leur incombent en vertu de l'instrument relatif aux droits de l'homme considéré. Dans une affaire récente, la Commission européenne des droits de l'homme a considéré que l'immunité de juridiction accordée aux organisations internationales ou aux membres des missions diplomatiques ou consulaires d'États étrangers ne saurait délimiter le contenu même des droits substantiels en droit interne. Elle a dit notamment qu'il serait contraire au paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme de conférer à de larges groupes ou catégories de personnes l'immunité en matière de responsabilité civile[23]. Elle n'en a pas moins conclu qu'il n'y avait pas eu en l'espèce violation du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention, parce qu'il était permis de considérer qu'un lien de proportionnalité raisonnable existait entre les règles relatives à l'immunité internationale et les buts légitimes de l'Agence spatiale européenne en tant qu'organisation internationale[24]. La Cour européenne des droits de l'homme est parvenue à la même conclusion[25]. La Cour a en même temps déclaré qu'il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les États contractants soient exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention en considération des immunités[26].

3. La réglementation internationale du commerce international et la réglementation internationale de l'environnement

On pourrait encore trouver un autre exemple de ce genre dans les relations entre les réglementations internationales régissant le commerce international et celles qui concernent la protection de l'environnement et le développement durable[27]. Tandis que le régime de commerce

[21] A. Reinisch, "Das Jugoslawien-Tribunal der Vereinten Nationen und die Verfahrensgarantien des II. VN-Menschenrechtspaktes: Ein Beitrag zur Frage der Bindung der Vereinten Nationen an nicht-ratifiziertes Vertragsrecht", *Austrian Journal of Public and International Law*, vol. 47, 1995, p. 173 à 213, notamment p. 177 à 182. L'hypothèse mentionnée dans le texte ne préjuge en rien le problème analysé par Reinisch, c'est-à-dire la question de savoir si le Tribunal est lié par un traité ou par le droit coutumier.

[22] Voir G. Hafner, "Should one fear the proliferation of mechanisms for the peaceful settlement of disputes?", *Règlement pacifique des différends entre États : perspectives universelle et européenne*, sous la direction de L. Caflisch, La Haye, Kluwer Law International, 1998, p. 25 à 41; voir aussi le colloque sur le thème "The proliferation of international tribunals: piecing together the puzzle", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 31, n° 4, été 1999, p. 679 à 970.

[23] Conseil de l'Europe, Commission européenne des droits de l'homme, requête n° 26083/94, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, rapport de la Commission adopté le 2 décembre 1997, par. 53 et 54. Voir également *Beer et Regan c. Allemagne*, requête n° 28934/95, ibid.

[24] Voir I. Seidl-Hohenveldern, "Functional immunity of international organizations and human rights", *Development and Developing International and European Law: Essays in Honour of Konrad Ginther on the Occasion of his 65th Birthday*, sous la direction de W. Benedek, H. Isak et R. Kicker, Francfort, Peter Lang, 1999, p. 137 à 149.

[25] Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, par. 73, *Recueil des arrêts et décisions 1999-I*, Conseil de l'Europe, Strasbourg : « Eu égard en particulier aux autres voies de droit qui s'offraient aux requérants, on ne saurait dire que les restrictions de l'accès aux juridictions allemandes pour régler le différend des intéressés avec l'ASE aient porté atteinte à la substance même de leur "droit à un tribunal" ou qu'elles aient été disproportionnées sous l'angle de l'article 6, par. 1, de la Convention »; *Beer et Regan c. Allemagne*, ibid.

[26] Ibid., par. 67. Dans l'opinion dissidente qu'ils ont jointe au rapport sur l'affaire *Waite et Kennedy c. Allemagne,* 15 membres de la Commission européenne des droits de l'homme disent que les immunités des organisations internationales ne sauraient être réputées constituer une sorte d'exception générale non écrite au champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme.

[27] Voir, par exemple, les travaux menés par le Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international du GATT (devenu le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC) ou le Groupe de travail mixte sur le commerce et l'environnement de l'OCDE; voir également C. Stevens, "OECD Trade and Environment Programme", *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 1, n° 1, 1992, p. 55 et 56; PNUE, "Study on dispute avoidance and dispute settlement in international environmental law and the conclusions" (UNEP/GC.20/INF/16), chap. IV, sect. B.1 *a*, p. 56.

international établi par l'OMC vise notamment à la « réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce »[28] et interdit les restrictions quantitatives[29], certaines conventions relatives à l'environnement font appel à des mesures commerciales pour assurer leur application effective[30]. Cela peut être la source de certaines tensions entre les différentes normes du droit international.

4. Réglementation internationale de la radiodiffusion

Les diverses tentatives pour réglementer la radiodiffusion par satellite constituent un autre exemple frappant : d'une part, l'UIT a cherché à résoudre ce problème dans le cadre de la Conférence administrative mondiale pour la radiodiffusion par satellite en 1977 (WARC SAT-77); d'autre part, l'UNESCO est intervenue avec sa Déclaration des principes directeurs de l'utilisation de la radiodiffusion par satellites pour la libre circulation de l'information, l'extension de l'éducation et le développement des échanges culturels[31] adoptée en 1972; enfin, la question a été débattue au Sous-Comité juridique du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, qui a élaboré le texte final des principes régissant ces activités[32]. Certains doutes, néanmoins, quant à la compatibilité de ces principes avec la réglementation pertinente élaborée sous les auspices de l'UIT n'ont à ce jour pas encore été totalement dissipés.

5. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et les traités internationaux en matière de pêcheries

Une affaire portée récemment devant le Tribunal international du droit de la mer illustre les problèmes que soulève l'applicabilité à une affaire donnée de plus d'une réglementation. Dans l'affaire relative à certaines activités menées par le Japon touchant le thon rouge dans le Pacifique Sud, la question s'est posée de savoir s'il fallait recourir au mécanisme de règlement des différends prévu dans la Convention relative à la préservation du thon rouge du Sud, ou à celui de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. À la majorité, le Tribunal a décidé ce qui suit :

55. Considérant que, de l'avis du Tribunal, le fait que la Convention de 1993 s'applique entre les parties n'exclut pas le recours aux procédures prévues à la section 2 de la partie XV de la Convention sur le droit de la mer.[33]

Sans contester la justesse de la constatation du Tribunal, le seul fait que cette question ait été posée devant le Tribunal prouve amplement que le droit international général en vigueur ne règle pas clairement la priorité en cas de conflit d'obligations conventionnelles. Il faut par conséquent des mécanismes juridiques clairs pour garantir l'harmonie des règles.

C. – Les causes

Cette fragmentation du droit international a été engendrée par une multitude de facteurs créant en son sein des strates et des sous-systèmes différents qui pourraient se contrarier.

1. Absence d'organes centralisés

Le droit international est fragmenté par nature, parce que c'est un droit de coordination et non de subordination, mais aussi parce qu'il n'y a pas d'institutions centralisées pour assurer l'homogénéité et la conformité des régimes juridiques.

2. Spécialisation

Selon Brownlie, c'est la fragmentation due à la spécialisation qui menace le plus dangereusement la cohérence du droit international[34], et il cite à cet égard les droits de l'homme, le droit de la mer, le droit du développement et le droit de l'environnement. On aboutit ainsi à une « autonomie » de chaque domaine qui produit d'étranges résultats (les spécialistes de l'environnement se désintéressant de la responsabilité des États, les défenseurs des droits de l'homme ignorant les règles relatives au traitement des étrangers, et ainsi de suite). D'où deux dangers majeurs pour l'unité du droit international : une spécialisation désordonnée et des divisions politiques sur certaines questions (en particulier suivant la ligne de fracture Nord/Sud).

3. Des structures différentes

Cette tendance est accentuée par l'existence de différentes structures juridiques. Le droit international positif connaît au moins trois structures juridiques différentes : 1) le droit international classique, consistant essentiellement en normes synallagmatiques, c'est-à-dire créatrices de relations bilatérales réciproques entre États, qui aboutit à la division de l'ordre juridique universel en relations juridiques bilatérales, 2) avec l'évolution du droit interna-

[28] Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, préambule, troisième paragraphe.

[29] Ibid., art. XI.

[30] Voir GATT, « Le commerce international 1990-91 », vol. I, Genève, 1992. Dans cette étude, 17 conventions relatives à l'environnement prévoyant des dispositions d'ordre commercial à des fins de protection de l'environnement sont énumérées; la liste comprend notamment la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

[31] UNESCO, *Actes de la Conférence générale, dix-septième session, Paris, 17 octobre-21 novembre 1972,* vol. I, Résolutions et recommandations, résolution 4.111.

[32] Principes régissant l'utilisation par les États de satellites artificiels de la Terre aux fins de la télévision directe internationale (résolution 37/92 de l'Assemblée générale du 10 décembre 1982).

[33] Tribunal international du droit de la mer, *Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon*; *Australie c. Japon)*, ordonnance du 27 août 1999.

[34] I. Brownlie, "Problems concerning the unity of international law", *Le droit international à l'heure de sa codification : études en l'honneur de Roberto Ago*, vol. I, Università di Genova, Istituto di Diritto Internazionale e della Navigazione della Facoltà di Giurisprudenza, Milan, Giuffrè, 1987, p. 156.

tional ont été imposés aux États des devoirs envers les particuliers, par exemple par les normes relatives à la protection des droits de l'homme, ou 3) des devoirs envers la communauté des États en tant qu'ils participent à un système juridique donné.

4. Des réglementations parallèles

L'unité du droit international est en outre menacée par l'existence de réglementations parallèles au niveau universel ou régional d'une même matière. L'utilisation des cours d'eau internationaux, par exemple, est régie notamment par une convention des Nations Unies d'application universelle, la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation[35], à laquelle fait pendant la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux élaborée par la Commission économique pour l'Europe, toutes deux devant être combinées avec d'autres, visant un cours d'eau précis comme le Rhin ou le Danube. La plupart du temps, la question de l'instrument applicable dans un cas donné est réglée par référence aux dispositions des traités qui donnent la priorité à l'application de l'instrument le plus spécifique et à la règle de la *lex specialis*. Il reste que même ces mécanismes juridiques ne permettent pas toujours de régler les problèmes, en particulier si des États non riverains sont en cause. En outre, très souvent les dispositions qui régissent l'ordre de priorité des instruments ne se prêtent pas à une interprétation claire. Il en est ainsi, par exemple, d'une clause analogue de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à savoir l'article 132, qui préserve les accords prévoyant l'octroi de facilités de transit plus étendues que la Convention : pour pouvoir décider si un certain accord demeure applicable, il faut au préalable mesurer le champ d'application des facilités de transit considérées.

5. Des réglementations concurrentes

Sur un plan général, la situation actuelle pourrait provenir aussi de ce que des régimes juridiques différents ont été élaborés dans le cadre de différents organes internationaux de négociation, visant en chaque cas les mêmes États. Il suffit de relever la concurrence qui existe entre les réglementations de certaines activités relatives à l'espace (par exemple, répartition des fréquences et/ou utilisation commune) du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique de l'ONU et de l'UIT (l'un et l'autre ont déjà tenté d'harmoniser leurs approches respectives sur cette question). Des conflits analogues surgissent entre les régimes applicables respectivement aux questions commerciales et à la protection de l'environnement. La situation est encore pire dans le domaine de l'environnement, où différents organes internationaux s'efforcent de promouvoir l'élaboration de régimes appropriés : d'où la coexistence, même dans ce seul domaine du droit international, de la Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone.

6. Élargissement du champ d'application du droit international

Sur un plan encore plus général, cette fragmentation du droit international tient, selon Dupuy, à l'élargissement du champ d'application matériel du droit international, à la multiplication des acteurs et aux efforts faits pour améliorer l'efficacité des obligations internationales publiques avec la conception de mécanismes de « suivi » conventionnels très élaborés, en particulier dans les domaines des droits de l'homme, du droit international économique, du droit international du commerce et du droit international de l'environnement[36]. C'est ce que confirment Salinas Alcega et Tirado Robles, pour qui cette fragmentation est la conséquence de l'expansion des matières régies par le droit international, de l'institutionnalisation progressive

[35] Voir les articles pertinents de la Convention :

« Article 3. – Accords de cours d'eau

1. À moins que les États du cours d'eau n'en soient convenus autrement, la présente Convention ne modifie en rien les droits ou obligations résultant pour ces États d'accords en vigueur à la date à laquelle ils sont devenus parties à la présente Convention.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1, les parties à des accords visés au paragraphe 1 peuvent, si besoin est, envisager de mettre lesdits accords en harmonie avec les principes fondamentaux de la présente Convention.

3. Les États du cours d'eau peuvent conclure un ou plusieurs accords, ci-après dénommés "accords de cours d'eau", qui appliquent et adaptent les dispositions de la présente Convention aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau.

4. Lorsqu'un accord de cours d'eau est conclu entre deux ou plusieurs États du cours d'eau, il doit définir les eaux auxquelles il s'applique. Un tel accord peut être conclu pour un cours d'eau international tout entier, ou pour une partie quelconque d'un tel cours d'eau, ou pour un projet ou un programme particulier, ou pour une utilisation particulière, dans la mesure où cet accord ne porte pas atteinte, de façon significative, à l'utilisation des eaux du cours d'eau par un ou plusieurs États du cours d'eau sans le consentement exprès de cet État ou ces États.

5. Lorsqu'un État du cours d'eau estime qu'il faudrait adapter et appliquer les dispositions de la présente Convention en raison des caractéristiques et des utilisations d'un cours d'eau international particulier, les États du cours d'eau se consultent en vue de négocier de bonne foi dans le but de conclure un accord ou des accords de cours d'eau.

6. Lorsque certains États du cours d'eau d'un cours d'eau international particulier, mais non pas tous, sont parties à un accord, aucune disposition de cet accord ne porte atteinte aux droits et obligations qui découlent de la présente Convention pour les États du cours d'eau qui n'y sont pas parties.

Article 4. – Parties aux accords de cours d'eau

1. Tout État du cours d'eau a le droit de participer à la négociation de tout accord de cours d'eau qui s'applique au cours d'eau international tout entier et de devenir partie à un tel accord, ainsi que de participer à toutes consultations appropriées.

2. Un État du cours d'eau dont l'utilisation du cours d'eau international risque d'être affectée de façon significative par la mise en œuvre d'un éventuel accord de cours d'eau ne s'appliquant qu'à une partie du cours d'eau, ou à un projet ou programme particulier, ou à une utilisation particulière, a le droit de participer à des consultations sur cet accord et, le cas échéant, à sa négociation de bonne foi afin d'y devenir partie, dans la mesure où son utilisation du cours d'eau en serait affectée. »

[36] P. M. Dupuy, "The danger of fragmentation or unification of the international legal system and the International Court of Justice", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 31, n° 4, été 1999, p. 791 à 807.

de la société internationale et de l'existence de réglementations parallèles[37].

Le processus d'expansion du droit international s'accompagne, ainsi que le note Shaw, d'une augmentation des difficultés rencontrées et d'une multiplication des participants au système[38] comme des différences qui les séparent. On ne saurait dire que les États appliquent généralement le droit international[39] : ils appliquent certaines règles dans un cas donné en rapport avec une certaine autre matière ou un groupe de matières de droit international. Dès 1928, le Gouvernement britannique critiquait les traités d'arbitrage généraux au motif que chaque État peut être disposé à accepter vis-à-vis de tel État des obligations qu'il n'est pas prêt à accepter envers un autre État. Cette désintégration du droit international est encore aggravée par la disparité des cultures juridiques et politiques auxquelles adhèrent les États[40] et par l'amenuisement du socle de valeurs universellement partagées.

7. Des régimes différents pour les règles secondaires

L'évolution des 30 dernières années a cependant montré que la simple existence d'une multitude de règles primaires ne se traduit pas automatiquement par une amélioration de la coopération internationale ou régionale. De fait, l'accroissement du nombre des règles primaires internationales a même entraîné de plus en plus de problèmes dans la mise en œuvre des normes.

Pour éviter les conflits qui peuvent en résulter, les États ont décidé d'adjoindre aux règles primaires des règles secondaires spéciales destinées à l'emporter sur les règles secondaires du droit international général[41]. Ces règles secondaires spéciales devraient permettre de faire en sorte que les règles primaires soient respectées, qu'elles soient bien administrées et qu'il soit répondu comme il se doit à leurs violations[42].

Les juridictions internationales ont aussi étudié ce problème, en s'attachant généralement à la question de la primauté des règles secondaires spéciales des sous-systèmes sur les règles secondaires du droit international général[43].

Alors qu'il est possible d'essayer de résoudre les conflits de règles primaires en faisant appel aux règles secondaires générales de la *lex specialis* ou de la *lex posterior*, tel n'est pas toujours le cas lorsqu'il s'agit des sous-systèmes : chaque sous-système prétend être la *lex specialis* et applique ses propres règles, sans tenir compte d'un autre sous-système. La pratique montre que deux sous-systèmes qui se chevauchent peuvent exiger des mesures contradictoires. Dans ce cas, l'État considéré doit opter pour un sous-système et transgresser l'autre. On en revient alors au dilemme initial, c'est-à-dire à la situation dans laquelle les États doivent choisir eux-mêmes les règles qu'ils respectent. Comme les sous-systèmes font de plus en plus intervenir les particuliers, en leur conférant des droits, substantiels et procéduraux, voire, dans certains cas, des obligations, le problème concerne aussi les parties privées.

D. – L'effet : la fiabilité et la crédibilité du droit international en péril

La désintégration de l'ordre juridique est de nature à mettre à mal l'autorité du droit international. On pourrait douter que le droit international soit encore capable d'atteindre l'un de ses principaux objectifs, la prévention des différends et la stabilisation des relations internationales, et donc de remplir sa véritable fonction de droit. Sa crédibilité, sa fiabilité et du même coup son autorité s'en trouveraient compromises. L'effet serait différent selon qu'il s'agit des règles primaires ou des règles secondaires.

1. Droit matériel (règles primaires)

Pour ce qui est du droit matériel (au sens de règles primaires), on se trouve à présent devant des régimes différents se rapportant à la même question.

À cet égard, des régimes juridiques de portée assez générale se trouvent souvent en concurrence avec des régimes plus spécialisés, et les contradictions éventuelles ne peuvent être surmontées que par le recours à des règles comme celle de la *lex specialis*. Il reste que, même lorsque le régime le plus général renferme des dispositions

[37] S. Salinas Alcega et C. Tirado Robles, *Adaptabilidad y fragmentación del derecho internacional: la crisis de la sectorialización*, Saragosse, Real Instituto de Estudios Europeos, 1999, p. 161.

[38] M. N. Shaw, *International Law*, 3e éd., Cambridge, Grotius, 1991, p. 39.

[39] C. A. Ford, "Judicial discretion in international jurisprudence: Article 38 (1) c) and 'general principles of law'", *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 5, automne 1994, p. 35 à 86, notamment p. 77.

[40] Voir T. M. Franck, "Legitimacy in the international system", *American Journal of International Law*, vol. 82, n° 4, octobre 1988, p. 705 à 759, en particulier p. 706, pour qui la légitimité est perçue à un degré qui varie d'une règle à l'autre et de temps à autre.

[41] Voir I. Brownlie, *State responsibility,* Part I, Oxford, Clarendon Press, 1983; R. Jennings, "The judicial enforcement of international obligations", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Stuttgart), vol. 47, 1987, p. 3 à 16; G. White, "Legal consequences of wrongful acts in international economic law", *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 16, 1985, p. 137 à 173, notamment p. 172; et K. Zemanek, "The unilateral enforcement of international obligations", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Stuttgart), vol. 47, 1987, p. 32 à 43. Pour la relation entre le droit international général et les sous-systèmes et pour d'autres références, voir A. Marschik, *Subsysteme im Völkerrecht: Ist die Europäische Union ein "self-contained regime"?*, Berlin, Duncker and Humblot, 1997. La question de savoir si la « prééminence » peut aller jusqu'à exclure l'application des règles secondaires du droit international général est au cœur de la controverse sur les « régimes autonomes »; voir B. Simma, "Self-contained regimes", *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 16, 1985, p. 111 à 136.

[42] M. Sorensen, "Autonomous legal orders: some considerations relating to a systems analysis of international organizations in the world legal order", *International and Comparative Law Quarterly* (Londres), vol. 32, 1983, p. 559 à 577, notamment p. 575.

[43] Voir en particulier l'affaire relative au *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, arrêt, C.I.J. Recueil 1980*, par. 83 et 85 à 87. Voir également les affaires : *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, *arrêt, C.I.J. Recueil 1970*, par. 36, 62 et 90; *Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI)*, *arrêt, C.I.J. Recueil 1989*, par. 50; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986*, par. 267 et 274.

fixant le rang de priorité des règles (en prévoyant par exemple que les dispositions générales ont priorité sur les dispositions spéciales), il est souvent assez difficile de déterminer avec précision quelle règle doit l'emporter ou être appliquée dans un cas concret.

Quels que puissent être les mérites des réglementations régionales et sous-régionales pour régler des différends ou des conflits régionaux, on a aussi noté que la diversité foncière des nations et la tendance au régionalisme, même dans des domaines comme celui des droits de l'homme où il apparaîtrait que des valeurs universelles soient en jeu, font naître des tensions importantes sur le plan du droit international, allant même jusqu'à remettre en question sa prétention à l'« universalité ». On a également fait observer que la défense des intérêts catégoriels et le régionalisme sont de puissants instruments de coopération internationale mais ne sont peut-être pas un bienfait sans mélange pour le développement du droit international.

Comme l'ont démontré plusieurs cas concrets, la diversité des réglementations applicables oblige à échafauder une argumentation complexe pour déterminer laquelle d'entre elles doit s'appliquer; elle pourrait bien même donner lieu à des conflits supplémentaires au lieu d'aider à résoudre les conflits existants. Les aspects positifs de la pluralité ne sauraient faire oublier qu'elle est appelée dans une certaine mesure à exercer un effet préjudiciable.

2. Règles secondaires

Sur le chapitre des règles de procédures visant à assurer le respect du droit international, la fragmentation est encore plus évidente. De sérieux problèmes se posent lorsqu'un État a la faculté de recourir à différents mécanismes d'exécution (depuis les mécanismes de règlement des différends jusqu'aux mécanismes visant à assurer le respect des instruments) pour un seul et même incident. Étant donné que la plupart des mécanismes, et en particulier les organes de suivi des traités (mais pas, par exemple, la CIJ), doivent s'en tenir à leur propre droit matériel pour fonder l'évaluation juridique du différend, l'État pourrait alors recourir au mécanisme qui correspond le mieux à ses propres intérêts. Cette possibilité crée le risque de solutions divergentes, situation qui pourrait certainement saper l'autorité et la crédibilité de ces instruments et du droit international.

La diversité tend à entretenir, sinon à renforcer, la désintégration du droit international et du système international dans son ensemble. Chacun des organes en question se considère comme tenu avant tout d'appliquer uniquement son propre système ou sous-système de règles, ce qui amènera les États à s'adresser à l'organe dont ils peuvent attendre un règlement qui leur sera favorable (« course au mieux-disant judiciaire »[44]). Mais le règlement auquel aboutirait l'un de ces organes n'aurait qu'un effet relatif, car le différend ne serait résolu que dans le cadre d'un système donné, et pas nécessairement dans le cadre d'un autre ni aux fins du système universel, ce qui pourrait contrarier toute tendance à l'homogénéisation du droit international et du système international et ajouter à l'incertitude quant aux règles à appliquer à un cas donné.

Cette « dispersion » de l'activité judiciaire au sens large est encore accentuée par le manque d'information mutuelle, car il peut être difficile pour une institution de connaître toutes les ramifications de la jurisprudence d'un autre organe, en particulier si son activité n'est pas portée à la connaissance du public mais gardée secrète[45].

Un ancien président de la CIJ, parlant ès qualités des effets de la fragmentation dans le domaine des règles secondaires, c'est-à-dire dans le système de règlement pacifique des différends où la multitude des juridictions et autres institutions similaires ne présentait pas que des avantages mais pouvait aussi finalement constituer un risque pour l'homogénéité du droit international, s'exprimait en ces termes :

> L'entrée d'acteurs sur la scène internationale autres que les États qui influencent également les processus du droit international et leur application a, notamment, favorisé la création de tribunaux internationaux spécialisés. [Cette] évolution […] rend le droit international plus efficace puisque les obligations juridiques s'accompagnent des moyens de les faire respecter. L'inquiétude suscitée par le fait que la prolifération de tribunaux internationaux pourrait entraîner des différends importants entre eux et l'élimination du Registre des jugements de la Cour internationale de Justice demeure non fondée, à ce jour tout au moins.[46]

D'autres facteurs d'incertitude concernant la réglementation applicable aggravent encore cette situation. On assiste actuellement à une transformation du droit international, en ce sens que l'accent n'est plus mis sur l'élaboration d'un droit positif à caractère général, mais davantage sur des régimes spéciaux et le droit régissant leur application (dispositions visant à éviter les différends et mécanismes de règlement des différends).

E. – L'urgence

Les exemples précités montrent combien il importe de s'occuper de cette question.

Bien que la Convention de Vienne de 1969 fournisse certaines règles fondamentales sur cette question de priorité et la situation des traités successifs relatifs au même objet, on pourrait douter qu'elles soient satisfaisantes (voir, par exemple, la question de la *lex specialis*).

En ce qui concerne les conflits entre normes conventionnelles, une solution pourrait en fait être fournie par la Convention de Vienne de 1969 (voir les articles 30, 40, 41 et 59), et en particulier son article 30[47]. Toutefois, cette

[44] Cette expression est toutefois plutôt utilisée dans le domaine du droit international privé; voir R. M. Baron, "Child custody jurisdiction", *South Dakota Law Review*, vol. 38, 1993, p. 479 à 499, notamment p. 492; et P. J. Borchers, "Forum selection agreements in the federal courts after Carnival Cruise: a proposal for congressional reform", *Washington Law Review*, vol. 67, 1992, p. 55 à 111, notamment p. 96. Cette « course au mieux-disant judiciaire » peut être l'occasion pour les États de choisir non seulement la juridiction qui leur sera le plus favorable, mais aussi celle qui leur coûtera le moins cher.

[45] C'est courant dans le cas de l'arbitrage, où la sentence est seule publiée, et non les débats.

[46] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session*, 39e séance (A/54/PV.39), et rectificatif, p. 3 et 4.

[47] L'article 30 est libellé comme suit :

« *Article 30. – Application de traités successifs portant sur la même matière*

1. Sous réserve des dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, les droits et obligations des États parties à des

(Suite de la note page suivante.)

disposition ne reflète que le principe général *lex posterior derogat priori*, mais pas celui de la spécialité (*lex specialis derogat generali* ou *in toto iure genus per speciem derogatur*). En outre, il est généralement admis que la Convention n'offre pas de solution au problème des obligations contradictoires qu'un État peut avoir vis-à-vis de différents autres sujets du droit international. En pareil cas, l'État lié par l'obligation doit nécessairement assumer sa responsabilité internationale. Les seules règles de portée plus générale qui déterminent clairement la priorité d'un régime sont l'Article 103 de la Charte des Nations Unies et les normes impératives (pour autant qu'elles puissent être définies).

Une autre façon de résoudre ce problème pourrait consister à introduire dans le traité des dispositions explicites pour régler la question d'un conflit possible avec d'autres traités, mais cette solution présente au moins deux inconvénients : d'une part, elle ne peut devenir applicable que si les États concernés sont parties à tous les traités pertinents, d'autre part, les États ne connaissent pas toujours les liens juridiques précis qui peuvent exister entre plusieurs traités ou gardent le silence sur leur rang de priorité.

Vu l'intégration de fait croissante de la communauté mondiale et, par ailleurs, la prolifération des sous-systèmes, il y a tout lieu de croire qu'il sera de plus en plus nécessaire de prendre des mesures pour assurer l'unité de l'ordre juridique international.

D'où la nécessité, d'abord, de prendre conscience de cette situation et de cette tendance et de mettre en évidence les différents problèmes qui en résultent et pour lesquels il n'existe pas de solutions juridiques satisfaisantes. Ce n'est qu'en s'appuyant sur une telle analyse de la situation et des problèmes que l'on pourra tenter de trouver la solution juridique indispensable.

(Suite de la note 47.)

traités successifs portant sur la même matière sont déterminés conformément aux paragraphes suivants.

2. Lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent.

3. Lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendue en vertu de l'article 59, le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur.

4. Lorsque les parties au traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur :

a) Dans les relations entre les États parties aux deux traités, la règle applicable est celle qui est énoncée au paragraphe 3;

b) Dans les relations entre un État partie aux deux traités et un État partie à l'un de ces traités seulement, le traité auquel les deux États sont parties régit leurs droits et obligations réciproques.

5. Le paragraphe 4 s'applique sans préjudice de l'article 41, de toute question d'extinction ou de suspension de l'application d'un traité aux termes de l'article 60, ou de toute question de responsabilité qui peut naître pour un État de la conclusion ou de l'application d'un traité dont les dispositions sont incompatibles avec les obligations qui lui incombent à l'égard d'un autre État en vertu d'un autre traité. »

F. – La solution envisagée

La solution de ce problème particulier ne relève pas d'une réglementation, du moins pas pour l'instant.

Le Président Schwebel avait déjà proposé certains moyens de parer au risque de fragmentation :

> [Pour réduire le risque d']interprétation conflictuelle du droit international, il pourrait être utile de permettre à d'autres tribunaux internationaux de soumettre des requêtes d'avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions de droit international pouvant se présenter dans les affaires soumises à ces tribunaux et qui sont importantes pour l'unité du droit international.[48]

D'autres auteurs ont eux aussi évoqué la possibilité de conférer à la CIJ une sorte de pouvoir de contrôle pour assurer la cohérence et l'harmonie de l'ordre juridique international. Toutefois, il faut se souvenir, d'une part, que la Cour ne possède pas actuellement cette compétence et, d'autre part, que cette solution ne pourrait s'appliquer qu'après coup, c'est-à-dire après la survenue d'un conflit.

La CDI pourrait se charger de mieux faire prendre conscience aux États – qui sont et demeurent les principaux auteurs des règles internationales – de ce problème, afin qu'ils puissent en tenir compte au cours de l'élaboration de nouveaux régimes. Elle pourrait élaborer certains principes directeurs pour traiter la question de la compatibilité de régimes différents : les conclusions qu'elle a déjà adoptées au sujet des réserves pourraient constituer un modèle utile à cet égard.

Dans un premier temps, les travaux de la Commission sur ce chapitre pourraient s'orienter dans trois directions, séparées ou combinées : établissement d'un rapport, compilation de documents et formulation de propositions pour un travail pratique « préventif » de la Commission.

1. Rapport

La Commission pourrait élaborer un rapport dans lequel elle signalerait et définirait les différents problèmes en vue de sensibiliser les États à cette question.

À cet égard, le secrétariat a déjà appelé l'attention sur deux cas qui pourraient servir de précédents :

Jusqu'à présent, et sauf dans deux cas, le résultat des travaux de la Commission sur les sujets qu'elle a étudiés ont pris la forme de projets d'articles destinés à être adoptés comme conventions, modèles de règles, déclarations, etc. Les deux exceptions ont concerné les travaux de la Commission sur des questions liées aux traités. Dans ces deux cas, la Commission a examiné un sujet déterminé sous la forme d'une étude assortie de conclusions et reproduite dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale.

La *première exception* était en 1950. L'Assemblée générale, par sa résolution 478 (V) du 16 novembre 1950, a invité la Commission à étudier, au cours de ses travaux sur la codification du droit des traités, la question des

[48] Voir *supra* note 46.

réserves aux conventions multilatérales aux deux points de vue de la codification et du développement progressif du droit international, et à présenter un rapport à l'Assemblée à sa sixième session, en 1951. En exprimant cette demande, l'Assemblée visait à donner des indications concernant les réserves au Secrétaire général des Nations Unies en tant que dépositaire de traités multilatéraux :

En application de cette résolution, la Commission a examiné par priorité, au cours de sa troisième session, la question des réserves aux conventions multilatérales. Elle était saisie d'un rapport sur les réserves aux conventions multilatérales (A/CN.4/41) présenté par M. Brierly, Rapporteur spécial sur la question du droit des traités, et de mémorandums soumis par M. Amado (A/CN.4/L.9 et Corr.1) et par M. Scelle (A/CN.4/L.14).[49]

La Commission a axé le débat sur le rapport de M. Brierly qu'elle a examiné en séance plénière, paragraphe par paragraphe. Ce rapport a été finalement adopté avec plusieurs modifications et a été inclus dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale. Le rapport était aussi accompagné de six conclusions de la Commission sur le sujet[50].

La *seconde exception* était en 1962. Par sa résolution 1766 (XVII) du 20 novembre 1962, l'Assemblée générale a prié la Commission d'étudier la question de la participation de nouveaux États à certains traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations, aux termes desquels le Conseil de la Société des Nations était habilité à inviter de nouveaux États à devenir parties mais auxquels des États qui n'avaient pas reçu une telle invitation du Conseil de la Société des Nations avant la dissolution de celle-ci ne pouvaient devenir parties, faute d'y avoir été invités. Ce problème avait, à l'origine, été signalé à l'attention de l'Assemblée par la Commission[51].

La Commission a examiné ce rapport au cours de deux séances plénières et, après l'avoir adopté avec quelques modifications, l'a également inclus dans son rapport à l'Assemblée générale. Comme dans le cas précédent, le rapport de la Commission à l'Assemblée était accompagné d'un certain nombre de conclusions.

Le secrétariat conclut que rien, dans le statut ou dans la pratique de la Commission, n'empêcherait celle-ci d'élaborer initialement une étude sur des questions juridiques représentant, selon elle, une contribution à la codification et au développement progressif du droit international, sous une forme autre que celle de textes de projets d'articles. Dans deux cas, la Commission, à la demande de l'Assemblée générale, avait élaboré des études assorties de conclusions. Dans ces deux cas, les travaux avaient eu un caractère pratique et fourni des orientations aux États et aux dépositaires des traités multilatéraux. Toutefois, la Commission avait effectivement toujours informé l'Assemblée de son intention d'entreprendre l'étude d'un sujet.

Le rapport établi sur la base de ces précédents pourrait revêtir deux formes :

a) Il pourrait consister surtout en un ensemble d'énoncés de droit et de principes, sur le modèle du rapport concernant les réserves aux traités[52], que la Commission pourrait examiner paragraphe par paragraphe et modifier si nécessaire;

b) Il pourrait aussi prendre la forme d'un rapport classique qui serait examiné soit au sein de la Commission, soit dans le cadre d'un groupe de travail dont la Commission noterait ensuite les conclusions.

Les deux versions pourraient ensuite être soumises à l'Assemblée générale, soit en tant que rapport distinct adopté par la Commission, soit en tant qu'annexe du rapport de la Commission à l'Assemblée.

2. Compilation de documents

La Commission pourrait essayer d'illustrer le sujet en réunissant des documents pertinents sur certaines questions et l'insuffisance de l'ordre juridique international pour traiter le problème. Il pourrait également être rendu compte de ce travail dans un rapport qui, cependant, ne contiendrait pas de conclusions, mais se bornerait à attirer l'attention sur la grande diversité des réglementations juridiques régissant ces situations et sensibiliserait ainsi les États aux risques découlant de ce problème.

3. Travail pratique « préventif » de la Commission

En se fondant sur l'article 17 de son statut[53] et, éventuellement, sur les rapports susmentionnés, la Commission pourrait aussi encourager les États (et les organisations internationales) à transmettre d'emblée les projets de convention à la CDI avant la conclusion des négociations, afin de dépister les risques de frictions avec d'autres règles déjà existantes et de prévenir les incompatibilités entre les réglementations pertinentes, qui devraient être prises en considération, par exemple, au cours de la négociation d'un nouveau cadre juridique. La Commission

[49] *Yearbook... 1951*, vol. II, A/1858, p. 125.

[50] Ibid., p. 125 à 131.

[51] *Annuaire... 1963*, vol. II, A/5509, par. 18 à 50, p. 227 à 234.

[52] *Yearbook... 1951*, vol. II, A/CN.4/41, p. 1.

[53] L'article 17 est libellé comme suit :

« 1. La Commission examine également les plans et projets de conventions multilatérales émanant de Membres de l'Organisation des Nations Unies, d'organes principaux des Nations Unies autres que l'Assemblée générale, d'institutions spécialisées ou d'organisations officielles établies par accords intergouvernementaux en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification, que lui transmet à cet effet le Secrétaire général.

2. Si, en de tels cas, elle juge utile de poursuivre l'étude desdits plans ou projets, elle suit, dans les grandes lignes, la procédure ci-dessous :

a) Elle établit un plan de travail, étudie lesdits plans ou projets et les compare avec d'autres plans ou projets se rapportant aux mêmes sujets;

b) Elle adresse un questionnaire à tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies et aux organes, institutions spécialisées et organisations officielles spécifiés ci-dessus qui sont intéressés à la question et les invite à faire connaître leurs observations dans un délai raisonnable;

c) Elle soumet un rapport et des recommandations à l'Assemblée générale. Elle peut aussi, si elle le juge désirable, faire, avant cela, un rapport intérimaire à l'organe ou institution dont émane le plan ou le projet;

d) Si l'Assemblée générale invite la Commission à poursuivre ses travaux selon un plan proposé, la procédure décrite à l'article 16 est applicable. Il se peut toutefois que le questionnaire mentionné à l'alinéa *c* dudit article soit inutile. »

pourrait être invitée à établir une « liste générale de contrôle » pour aider les États à éviter les conflits de règles, les effets négatifs pour les individus et les chevauchements de compétence avec des sous-systèmes existants qui pourraient être affectés par le nouveau régime. Au cours de ce travail, la Commission pourrait même délivrer des certificats « d'absence de risque » indiquant que la création de tel nouveau sous-système spécifique n'aurait pas d'effets juridiques négatifs sur les régimes existants.