

Part I

Partie I

**Conceptual approaches
to international inspections**

**Approches conceptuelles
des inspections internationales**

3

Les régimes d'inspection à travers le temps : regards sur l'évolution d'un mécanisme de garantie en droit international

Raphaël Maurel *

Abordons la question de front : comment définir l'inspection internationale? L'introduction du dernier ouvrage collectif francophone consacré au sujet, dans les années 1970, s'était heurtée à l'ampleur de la difficulté de l'entreprise, et indiquait que

«suivant une première approximation [il fallait entendre] par inspection internationale, la surveillance ou l'observation exercée sur place, par des personnes investies de fonctions internationales en vue de vérifier la conformité de certains actes, d'une situation, de l'exercice des compétences à une règle, à un engagement ou aux exigences de l'ordre international»¹,

non sans noter que la terminologie était «fluctuante et incertaine»². Les mêmes auteurs relevaient plus loin que

«[s]ous sa forme la plus typique et la plus pure, l'inspection est un mécanisme impersonnel, continu, permanent, s'effectuant régulièrement en vertu d'un traité ou d'un arrangement durable. Son déclenchement ne devrait pas être subordonné à une violation ou à un soupçon de violation; il ne devrait dépendre ni de l'initiative d'un Etat ni de la décision formelle d'une organisation internationale»³,

mais que ces conditions ne sont que rarement réunies. Plus récemment, on a pu écrire que

«[o]n-site inspection, or shortly, inspection, is the most intrusive variant of all the means ensuring transparency. It presupposes that agents of

* Maître de conférences en droit public à l'Université de Bourgogne, CREDIMI (EA 7532), CEDIN (EA 382) et CMH (EA 4232).

1. G. Fischer et D. Vignes, «Existe-t-il une fonction d'inspection dans la société internationale?», dans G. Fischer et D. Vignes (dir. publ.), *L'inspection internationale. Quinze études de la pratique des Etats et des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1976, p. 7.

2. *Ibid.*, p. 8.

3. *Ibid.*, p. 10.

foreign States or of an international organization may enter the territory of a Member State of a regime, may pierce the veil of territorial jurisdiction, in order to verify on site whether a certain State has taken certain measures or not. Inspection thus implicitly contains an element of intervention, since it presupposes that an agent of a third sovereign or an international organization may, by virtue of public authority, examine certain facts on the ground, even if the State concerned tries to hide these facts, and has even surrounded them behind a veil of secrecy»⁴;

résumant l'idée générale, l'inspection, en tant que «[m]odalité de contrôle tendant à permettre d'établir que les destinataires d'une norme de droit international la respectent»⁵, peut désigner le cas où «the facts are collected by the international institution itself (external monitoring) and agents of the institution have the right to do so "on site" (inspection)»⁶.

Devant l'impossibilité de consacrer une étude complète à la seule question de la définition de l'inspection internationale, dont l'utilité serait par ailleurs questionnable, deux options sont envisageables. La première consiste à considérer qu'il n'est pas nécessaire de définir l'inspection internationale, et à s'en abstenir. Elle présente l'avantage de la simplicité, mais risque de conduire à l'incohérence, en particulier au regard de la diversité des mécanismes considérés comme pouvant en relever. La seconde consiste à adopter, sur la base des travaux existants, une définition suffisamment large pour inclure les phénomènes jugés pertinents, tout en évitant les écueils les plus évidents que sont les approches organiques (définitions *ratione personae* par la qualité des inspecteurs ou celle de l'entité qui les mandate, sans préjudice de leurs mandats) et fonctionnalistes (définitions *ratione materiae* par trop extensives car excluant certains critères comme ses modalités d'exercice) de l'inspection.

Dans la mesure où notre approche se veut positiviste – dans le sens d'une observation du droit positif –, on écartera les définitions idéalistes (fondées sur la *lex feranda*) ou purement critiques (basées sur le seul critère de l'effectivité ou de l'efficacité) de l'inspection. Il sera ici adopté une conception large de l'inspection internationale, dont relèvent tous les mécanismes non juridictionnels issus de l'ordre juridique international prévoyant l'envoi, par un ou plusieurs sujet(s) de droit international, de personnes en un lieu soumis

4. S. Oeter, «Inspection in International Law. Monitoring Compliance and the Problem of Implementation in International Law», *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXVIII, 1997, p. 107.

5. J. Salmon (dir. publ.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 582, entrée «inspection».

6. M. Bothe, «Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements – Systems of Inspection and External Monitoring», dans U. Beyerlin, P.-T. Stoll et R. Wolfrum (dir. publ.), *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: Academic Analysis and Views from Practice*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 247.

à la juridiction d'un autre sujet avec pour mandat de vérifier sur place la conformité de faits, procédures, installations ou événements avec des normes préalablement identifiées⁷. En sont donc exclus a priori certains mécanismes comme l'audit interne ou encore les mécanismes d'enquête sur place⁸ prévus dans le cadre contentieux. En revanche, d'autres, comme l'envoi d'observateurs chargés d'examiner la conformité du déroulement d'élections avec certains standards internationaux⁹ ou encore l'envoi d'inspecteurs en amont ou en aval d'une procédure contentieuse, peuvent être considérés comme en relevant.

Sur le plan historique, l'inspection internationale apparaît d'abord sous la forme coutumière en droit de la mer : il s'agit du droit de visite en cas de soupçon d'activité de piraterie¹⁰. Il est difficile de dater précisément l'apparition de ce droit ; tout au plus doit-on supposer qu'il est postérieur à la criminalisation de la piraterie, intervenue sous l'empire romain¹¹. Les premiers traités conventionnalisant les « droits de visite » de navires entre deux Etats semblent être apparus à la fin de la première moitié du XIX^e siècle à l'occasion de la lutte – d'abord d'origine anglaise – contre la traite¹² (même si la dénonciation des dérives de l'*Officium robarie* institué par la République

7. La traduction anglaise de cette proposition de définition classique laisse planer une incertitude sur le sens de la notion de « mécanisme non juridictionnel », dans la mesure où la langue anglaise ne distingue pas le terme « juridictionnel » du terme « judiciaire ». L'adéquation de cette proposition avec la réalité sera débattue dans la contribution.

8. La plupart du temps, l'enquête intervient en effet dans le contexte juridictionnel. Lorsque cela n'est pas le cas, le terme « d'inspection » est plus adapté. Voir sur ce point, les développements *supra* relatifs à la juridictionnalisation du droit international.

9. En ce sens, voir dans cet ouvrage le chapitre d'Adam Abdou Hassan sur le rôle des organisations internationales.

10. Sur la nature coutumière de ce droit, voir J. Nel, *La piraterie*, Paris, A. Rousseau (dir. publ.), 1903, p. 57-60 ; P. Vespasien, « La répression de la piraterie », *Recueil des cours*, tome 15 (1926), p. 241-242 ; ou encore, mais seulement en temps de guerre, G. Gidel, *Le droit international public de la mer*, tome 1, Châteauroux, établissements Mellottée, 1932, p. 332-334 (voir également p. 292, « le droit de visite en temps de paix n'existe pas, sauf exceptions strictement limitées et résultant d'accords conventionnels »).

11. Jusqu'alors, les pirates étaient en effet considérés comme de « justes ennemis » (voir J. M. Sestier, *La piraterie dans l'Antiquité*, Paris, librairie de A. Marescq aîné, 1880, p. 276 ; A. Senly, *La piraterie*, Paris, A. Rousseau (dir. publ.), 1902, p. 23 ; situant plutôt cette évolution avant l'Empire, au moment la destruction de Carthage, Jeannel Jean, *La piraterie, ibid.*, p. 18). La piraterie a de nouveau été banalisée au Moyen Age.

12. A. Senly, *La piraterie, ibid.*, p. 91 ss ; F. Mégret, « Droit international et esclavage : pour une réévaluation », *African Yearbook of International Law*, vol. 18, 2010, p. 121-183, spéc. p. 113-114. Le Parlement britannique a aboli la traite en 1806 ; le gouvernement a rapidement tenté de convaincre les autres puissances d'assimiler la traite à la piraterie afin de lui appliquer le même régime juridique, ce qu'il ne parvint à faire avec la France que dans les années 1830. Voir sur cette question C. Dupuis, « Liberté des voies de communication. Relations internationales », *Recueil des cours*, tome 2 (1924), p. 141-145.

de Gênes au XIII^e siècle suggère que ce dispositif anti-piraterie existait déjà à l'époque¹³). Nys précise en 1894 que

«[s]i le droit international admet que les croiseurs belligérants capturent les navires de leur ennemi et empêchent qu'on ne porte à celui-ci des marchandises de contrebande, il doit admettre, comme une condition de l'exercice de ce droit, la visite de tous les vaisseaux autres que ceux qui appartiennent aux marines militaires des différents Etats. Aussi, le droit de visite et de recherche est fort ancien ...»¹⁴

Nys le fait ainsi remonter au XV^e siècle avant son développement au XVII^e siècle. Scelle évoque de son côté une «théorie du droit de visite» dont une «ébauche» serait présente dans les écrits de Zouch au XVII^e siècle¹⁵.

L'inspection internationale, qui

«répond à l'idée élémentaire selon laquelle le moyen le plus sûr de permettre à l'organe de contrôle d'apprécier le comportement d'un Etat est de l'habiliter à s'en informer par lui-même en se rendant sur le territoire où il exerce son activité»¹⁶,

s'inscrit plus généralement dans la vaste thématique de la *garantie* en droit international conventionnel. Comment, en l'absence de pouvoir exécutif centralisé et de ses déclinaisons usuelles dans les ordres juridiques internes (police, autorités diverses...), garantir la bonne application du droit international en dehors de la procédure juridictionnelle? L'inspection prévue par certains traités a pu être considérée par la doctrine, à juste titre, comme participant

13. Un certain Guillaume Adam (archevêque de Sultanieh en Perse) aurait écrit vers 1328 un mémoire destiné au cardinal de Farges, jugeant que

«[c]et office est si fortement réglementé, ses décisions sont si rigoureusement obligatoires que nul prétexte ne peut en empêcher l'exécution. Aussi aucun navigateur n'ose visiter les navires se rendant à Alexandrie, dans la crainte de s'attirer le mécontentement de la commune, *iram communitatis*, qui l'obligerait, par la voie de l'office de la Piraterie, à restituer tout ce qu'il aurait pris. Il faut donc exiger absolument de la commune de Gênes que l'office n'étende pas son action sur les saisies opérées par les navires ayant mission de poursuivre et de visiter les navires sarrasins ou destinés aux Sarrasins, mais seulement sur les saisies arbitraires opérées par d'autres navires, qui seules peuvent être considérées comme actes de piraterie. A cette condition, un petit nombre de galères suffira pour réprimer les dommageables effets de la contrebande, *maledictam illam viam*, et les navigateurs chrétiens pourront tous seconder sans crainte la surveillance tutélaire des galères».

(L. De Mas-Latrie, «L'*officium robarie* ou l'office de la piraterie à Gênes au Moyen-Age», *Bibliothèque de l'école des chartes*, vol. 53, 1892, p. 267-268; la citation est extraite de la p. 268.)

14. E. Nys, *Les origines du droit international*, Bruxelles, Paris, A. Castaigne/Thorin & Fils, 1894, p. 230.

15. G. Scelle, «Zouch», dans A. Pillet (dir publ.), *Les fondateurs du droit international*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1904, p. 307.

16. J. Charpentier, «Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats», *Recueil des cours*, tome 182 (1983), p. 211.

d'un mécanisme de garantie¹⁷, mais ses déclinaisons récentes laissent à penser que cette caractéristique est soumise à évolutions. Il est particulièrement utile de revenir sur ce point sous un angle historique, tout en renonçant d'emblée à toute prétention d'exhaustivité. La doctrine fait en effet remonter l'existence de techniques tendant à assurer la correcte exécution des traités à avant les traités de Westphalie – par exemple, autour de 1540, lorsque la question de la violation du traité était remise à l'autorité ecclésiastique¹⁸.

Avant le XX^e siècle, les traités ne prévoient néanmoins qu'une diversité réduite de systèmes de garantie de leur bonne exécution, si l'on écarte les archaïques dispositions conventionnelles selon lesquelles les signataires sont eux-mêmes les garants mutuels du respect du traité¹⁹ et les clauses plus marginales voyant par exemple dans un mariage une excellente garantie – alors que l'on se situe là aux confins de la notion²⁰. Les conventions venant mettre fin à un conflit ne prévoient souvent pas de mécanisme de contrôle du désarmement autres que la présence de postes militaires²¹; l'occupation militaire est ainsi l'une des garanties possibles de l'exécution de traités de paix aux côtés de la garantie promise par un Etat tiers et de la remise d'otages²². Quelques exceptions notables peuvent être relevées; ainsi la

17. Voir en particulier S. Barbier, *La garantie en droit international public. Contribution à l'étude de la fonction exécutive en droit international*, thèse de droit public soutenue le 13 décembre 2010, Université Paris Ouest, Nanterre-La Défense, spéc. p. 754-757.

18. R. Lesaffer, «Peace Treaties from Lodi to Westphalia», dans R. Lesaffer (dir. publ.), *Peace Treaties and International Law in European History: from the Late Middle Ages to World War One*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 22-29, spéc. p. 24.

19. R. Le Bœuf, *Le traité de paix en droit international public*, thèse de droit public soutenue le 31 mai 2014, Université Paris Ouest, Nanterre-La Défense, p. 155. Voir plus largement ses développements p. 155-164, qui analysent plusieurs des traités évoqués *infra* sous l'angle de l'effectivité, en lien avec la notion de garantie; spéc. la note 1002, p. 155, qui réfute l'idée répandue selon laquelle ces mécanismes seraient seulement apparus avec les traités de Westphalie.

20. *Ibid.*, p. 156.

21. Voir par exemple l'article 4 du traité conclu, le 14 mai 1887, avec le Saloum, le Ripp, le Niom et le Niani, qui prévoit que

«[d]ans le délai de 8 jours, tous les tatas qui se trouvent dans les pays attribués par le présent aux quatre chefs susnommés, doivent être mis par leurs propres soins hors d'état de servir à la défense et les travaux de destruction seront continués de manière que dans un mois ces tatas soient complètement rasés ...»

(E. Rouard De Card, *Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique. 1870-1895*, Paris, Pedone, 1897, p. 222).

22. E. Darras, étude sur les traités de paix, Bar-le-Duc, Société anonyme de l'Imprimerie Barrisienne, 1900, p. 126; voir p. 125-130 pour un aperçu de ces pratiques. Pour un exemple de garantie de la bonne exécution d'un traité par le Roi de France du fait de sa «médiation efficace et équitable», voir le traité d'accord définitif entre S. M. Impériale et Royale Apostolique et L. H. P. les Seigneurs Etats-Généraux des Provinces-Unies («Traité de Fontainebleau»), Fontainebleau, 8 novembre 1783, article XXVIII.

possibilité d'envoi d'un « Commissaire » pour assister à la destruction de la forteresse de Pignerol imposée par Louis XIV en préalable à la restitution de la ville au Duc de Savoie, prévue par le Traité de Turin de 1696²³ – possibilité que l'on ne retrouve pas dans d'autres traités postérieurs lorsqu'il s'agit d'une simple évacuation sans destruction ou d'un engagement à ne pas fortifier, alors que l'on aurait pu s'attendre à la généralisation de cette disposition²⁴. L'idée est néanmoins reprise, sous une forme plus unilatérale, caractéristique de l'époque, par le Traité de Paris de 1796²⁵. Les traités de protectorat du XIX^e siècle peuvent exceptionnellement – un seul cas a pu être relevé – comprendre des mécanismes de contrôle consistant dans l'établissement d'un organe chargé de vérifier les comptes publics²⁶, s'analysant alors comme une mesure de maintien de la confiance entre les Parties ; mais l'occupation militaire reste la principale garantie prévue à l'époque. En droit de la mer, en revanche, et parallèlement au droit de visite réciproque des navires pour lutter contre la traite et le piratage²⁷, un droit qualifié a posteriori d'inspection²⁸ fait son apparition dans la Convention de La Haye de 1882 : il s'agit alors d'autoriser les commandants des navires à authentifier la plupart des infractions à la Convention, à fouiller un navire de pêche si cela permet d'obtenir la preuve d'une infraction ou encore à rédiger une déclaration formelle de vérifications des faits²⁹.

23. Traité de Paix entre Louis XIV, Roi de France, et Victor Amédée II, Duc de Savoie (« Traité de Turin »), Turin, 19 août 1696, article I.

24. Par exemple, voir respectivement le Traité de paix entre le Roi de Prusse et le Roi de Suède (« Traité de Hambourg »), Hambourg, 22 mai 1762, article III et le Traité définitif de paix et d'amitié entre Sa Majesté Britannique, le Roi T. Chrétien et le Roi d'Espagne (« Traité de Paris »), Paris, 10 février 1763, article XI. A l'inverse, lorsque la destruction de fortifications sur le territoire vaincu est considérée comme un gage de confiance à l'égard d'un pays voisin et non comme une sanction accompagnée d'une restitution ou d'un changement de souveraineté, l'envoi d'inspecteurs ou commissaires n'est pas nécessaire ; voir par exemple le Traité définitif entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie d'une part, et la France de l'autre (« Traité de Paris »), Paris, 20 novembre 1815, article III. Dans ce cas précis, les sanctions étaient surtout financières et la destruction visait à éradiquer le sentiment « d'inquiétude pour la ville de Bâle » voisine.

25. Ce traité de paix entre le Directoire et la Sardaigne vaincue par Bonaparte prévoit en effet la démolition et la destruction de plusieurs fortifications, aux frais du Roi Sarde, « à la diligence des commissaires nommés à cet effet par le directoire exécutif » (Traité de paix et d'amitié entre S. M. le Roi de Sardaigne et la République française, Paris, 15 mai 1796, article XV).

26. Traité conclu, le 8 janvier 1892, avec Sa Hautesse Saïd Omar Sultan d'Anjouan, article 9 : « Une commission de trois membres, nommée par le gouverneur de Mayotte, procédera tous les ans à la vérification et à l'apurement des comptes présentés par le résident et le comptable. » (Voir E. Rouard De Card, *Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique. 1870-1895, op. cit.*, note 22, p. 175.)

27. Voir *supra* note 13.

28. M. Voelckel, « La Convention du 1^{er} juin 1967 sur l'exercice de la pêche en Atlantique Nord », *AFDI*, vol. 13, 1967, p. 647-672, spéc. p. 663.

29. Convention pour régler la police de la pêche dans la Mer du Nord, La Haye, 6 mai 1882, articles 28 ss.

Durant la première moitié du XX^e siècle, l'idée d'inspection apparaît d'abord en matière sanitaire : il s'agit de vérifier la salubrité d'un navire³⁰, ou encore de vérifier que le bétail n'est pas malade³¹. Cependant, la mention demeure accessoire – un traité prévoit par exemple une inspection de l'état d'emballage des colis contenant les trophées de guerre et autres objets devant être restitués par la Russie et l'Ukraine à la Pologne³². L'inspection *stricto sensu* renvoie ainsi, à cette époque, à une opération technique (médicale, vétérinaire, postale...), tandis que la conception moderne de l'inspection, telle qu'ébauchée à titre liminaire, est souvent désignée par le terme « vérification ». L'inspection au sens moderne fait pour sa part irruption à l'occasion de la Première Guerre mondiale dans les traités de paix ou visant à solder les conséquences d'un conflit. C'est en particulier le cas du Traité de Versailles créant les Commissions interalliées de contrôle³³ – et rappelant régulièrement que les démolitions se feront « sous le contrôle des Gouvernements des principales puissances alliées et associées »³⁴ ou sous leur « surveillance »³⁵. Il s'agit là du premier cas de convention multilatérale d'ampleur prévoyant un

30. Pour un exemple topique d'inspection vue comme une « visite médicale » en version française – notamment du fait de l'épidémie de choléra et de peste – voir la Convention sanitaire internationale, Paris, 17 janvier 1912, *RTSN*, vol. 4, 1921, n° 112, article 124.

31. La livraison de bétail provenant de Bulgarie ne pourra ainsi, aux termes du Traité de Neuilly de 1919, avoir lieu qu'après inspection par une commission interalliée dont les agents devront « s'assurer que les animaux sont de santé et de condition normales » (Traité de paix entre les puissances alliées et associées et la Bulgarie, Neuilly, 27 novembre 1919, art. 127). Cette idée d'inspection en matière vétérinaire se retrouve toujours actuellement, par exemple dans l'Accord sur l'espace européen prévoyant des « inspections sur place » effectuées par l'Autorité de surveillance AELÉ (Accord sur l'espace économique européen, Porto, 2 mai 1992, *RTNU*, vol. 1803, 1998, n° I-31121, annexe 1, Questions vétérinaires et phytosanitaires, art. 10). Voir également, pour ce qui concerne l'actuelle Union européenne, D. Vignes, « Le pouvoir d'inspection dans les Communautés européennes », dans G. Fischer et D. Vignes (dir. publ.), *L'inspection internationale. Quinze études de la pratique des Etats et des organisations internationales*, *op. cit.*, note 2, p. 361.

32. Traité de paix entre la Pologne, la Russie et l'Ukraine, Riga, 18 mars 1921, *RTSN*, vol. 6, 1921, n° 149, annexe n° 2, point 5.

33. Traité de paix (« Traité de Versailles »), Versailles, 28 juin 1919, articles 203 à 210 ; voir en particulier l'article 205 qui prévoit de manière générale les visites *in situ*. Les différentes Commissions interalliées créées ont toutes, au-delà de l'accès à tout document, un pouvoir de surveillance sur place et parfois de larges prérogatives de visite et d'inspection, à l'instar de la Commission aéronautique (art. 210). Pour les limitations et le contrôle imposés par le Traité de Versailles et les traités suivants, voir S. Oeter, « Inspection in international law. Monitoring compliance and the problem of implementation in international law », *op. cit.*, note 5, p. 110-111. Toutefois, le Traité de Paris de 1808 mentionné par l'auteur comme un premier exemple ne comprend aucun mécanisme de contrôle sur place (traité conclu à Paris entre la France et la Prusse pour le règlement des contributions de guerre, l'occupation de trois places fortifiées et la reconnaissance des Rois d'Espagne et de Naples (« Traité de Paris »), Paris, 8 septembre 1808).

34. Traité de Versailles, article 186.

35. *Ibid.*, article 188.

tel mécanisme de vérification – que l'on nommerait actuellement « d'inspection » –, dont le modèle est réutilisé sans modifications pour les Traités de Neuilly et de Sèvres³⁶. L'envoi d'une Commission mixte pour veiller à l'exécution des garanties militaires que s'accordent mutuellement les Parties contractantes est également prévu par le Traité de Tartu de 1920 ; elle dispose du pouvoir – si elle souhaite l'exercer – de « procéder sur place à la vérification » de renseignements et d'aller « surveiller sur place l'observation des obligations prescrites »³⁷.

La Première Guerre mondiale marque un tournant justifié par l'enjeu des discussions tenues entre les dirigeants du monde : il s'agit dorénavant d'assurer la paix entre les nations, et l'époque cacophonique des traités bilatéraux non respectés puis réaffirmés une fois les conflits territoriaux temporairement achevés est révolue. C'est ici que la *perception* de l'inspection, par les Etats mais également par le discours doctrinal, prend son importance : il ne s'agira plus, par la suite, de s'assurer qu'un ennemi procède bien aux démolitions qui lui sont imposées ou qu'il ne se réarme pas, mais d'instaurer des mécanismes entrouvrant la possibilité d'une confiance mutuelle. Sur le plan matériel, l'impact de cette évolution est très significatif : alors que jusqu'ici, l'inspection consistait dans une intrusion massive dans la souveraineté de l'Etat vaincu – si bien que la question de la persistance de la souveraineté étatique dans les cas précis de destructions forcées à la suite d'accords de paix inégaux pouvait sérieusement être posée, l'inspection devient au fil du XX^e siècle un système souverainement accepté par tous les Etats parties. Dans une perspective volontariste l'on pourrait d'ailleurs considérer que les inspections contemporaines ne constituent en aucun cas une atteinte à la souveraineté, l'Etat ayant conventionnellement accepté leur principe ; pourtant, la doctrine tend parfois à défendre la position inverse³⁸.

Un second tournant décisif est marqué le 22 septembre 1993, avec la création du Panel d'inspection de la Banque mondiale par deux résolutions des Directeurs exécutifs de la Banque internationale pour la reconstruction et le

36. Traité de paix entre les puissances alliées et associées et la Bulgarie, Neuilly, 27 novembre 1919, article 100 ; traité de paix entre les Puissances alliées et associées et la Turquie, Sèvres, 10 août 1920, article 202.

37. Traité de paix entre la Russie et l'Estonie, Tartu, 2 février 1920, *RTSN*, vol. 11, 1922, n° 289, annexe à l'article 7, point 5.

38. Voir par exemple G. Le Guelte, « Les inspections de l'AIEA : la construction d'un système de sécurité collective », *Revue internationale et stratégique*, n° 49, 2003/1, p. 34 :

« [I]es inspections internationales sont une atteinte à la sacro-sainte souveraineté nationale du pays importateur [d'équipements et combustibles nucléaires américains], puisque des ressortissants étrangers viennent sur son territoire exercer des fonctions régaliennes. Pour les bénéficiaires des fournitures américaines, il n'y avait cependant pas d'autre choix que d'accepter cette blessure d'amour-propre ou de renoncer à des équipements indispensables ».

développement (BIRD) et de l'Agence internationale pour le développement (AID)³⁹. Ce panel indépendant peut être saisi de plaintes par des particuliers affectés par la violation d'une règle interne de la Banque. Sa création et la multiplication de ces panels au sein d'autres banques régionales, qui pratiquent toutes des « inspections » à l'occasion de l'attribution de divers financements, invitent à repenser en profondeur la notion, devenue protéiforme, d'inspection internationale⁴⁰.

Au-delà du champ matériel des inspections et de leurs modalités d'exercice, tant les fondements que la perception des inspections ont ainsi subi des évolutions sans précédent depuis un siècle, au gré des changements du droit international et de la société qui le génère.

L'ensemble de ces éléments amène à s'interroger à la fois sur l'évolution des régimes d'inspection et sur ses *facteurs*. A cet égard, l'observation du lien de causalité entre des éléments et faits – historiques, politiques – et des évolutions objectives sur le plan juridique, qui permet seule de considérer ces éléments comme des *facteurs* d'évolution de l'inspection, peut constituer une méthodologie générale de recherche propre à faire apparaître les dynamiques – ou leur absence – en jeu. Il est donc proposé de privilégier la recherche des liens de causalité en tant que révélateurs de signifiants ; appliquée aux régimes d'inspection, cette méthodologie conduit à dégager, à titre préliminaire, plusieurs champs de recherche possibles. Il convient en effet de s'intéresser, d'une part, à l'évolution des régimes d'inspection eux-mêmes – et le rôle prépondérant de la diplomatie apparaîtra alors avec évidence. Mais, d'autre part, il ne serait pas cohérent de faire l'économie de l'analyse transversale de la *perception* des régimes d'inspection, par les acteurs de la société internationale comme par la doctrine, dans la mesure où l'on a pu déterminer *prima facie* une inadéquation du discours doctrinal contemporain avec la logique historique ayant mené aux régimes actuels.

Sur la base de cette réflexion, la démarche retenue est, logiquement, de travailler sur la notion de *dynamiques* qui permet le mieux, sous l'angle du rapport de causalité, d'analyser les évolutions des régimes d'inspection en lien avec celles du droit international. En d'autres termes, il s'agira de chercher à déterminer dans quelle mesure les grandes évolutions du droit international ont eu et ont toujours un impact sur les régimes d'inspection. Une telle entreprise permet également de déceler ce qui est révélé de la – ou des – conception(s) du droit international par l'évolution des régimes d'inspection.

Il apparaît que tant l'évolution du *droit international* que celle de la *société internationale* ont des impacts sur l'évolution des régimes d'inspection depuis le tournant que marque la Première Guerre mondiale. L'évolution du droit international est naturellement conditionnée par celle de la société

39. Résolution BIRD-93-10, SecM93-988 et résolution AID 93-6, SecM93-313.

40. Dans le même sens, voir le constat d'E. Cimiotto dans cet ouvrage.

internationale, de sorte que l'on pourrait arguer que la distinction est difficile, sinon impossible, à opérer. Elle apparaît néanmoins pertinente, dans la mesure où elle permet de prendre de la hauteur sur les dynamiques observées. Si l'analyse de l'influence des évolutions du droit international met en lumière de manière relativement complète l'actualité formelle et substantielle de l'inspection internationale (sect. 1), seule celle de l'influence des évolutions de la société internationale permet d'envisager les dynamiques contemporaines des régimes d'inspection – et ainsi, de manière hypothétique, leur avenir (sect. 2). Ce n'est qu'au terme de cet exposé que pourra apparaître un éventuel reflet de ce que pourrait être l'inspection internationale de demain.

SECTION 1 **L'INFLUENCE DE L'ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL SUR CELLE DES RÉGIMES D'INSPECTION**

Les propos introductifs ont permis de déterminer une période charnière à partir de laquelle l'inspection prend son sens moderne : le début du XX^e siècle. Seule sera donc examinée, pour la suite de cette contribution, la période s'étendant de la fin de la Première Guerre mondiale à nos jours.

La prétention d'englober l'intégralité des évolutions du droit international durant cette période étant fort ambitieuse, il est proposé de s'attarder sur deux grandes tendances du droit international du siècle dernier et en cours : l'extension du droit international (par. 1) et sa juridictionnalisation (par. 2). La question, tout aussi pertinente, de l'évolution substantielle du droit international incluant l'émergence d'une conscience universelle dans certains domaines sera, pour sa part, étudiée *infra*, relevant plus des conséquences d'une transformation générale de la société internationale que d'une mutation formelle du droit international – cette assertion pouvant certainement, par ailleurs, être débattue.

Paragraphe 1 **L'influence de l'extension du droit international sur les régimes d'inspection**

L'extension de l'activité humaine conduit à une extension des champs du droit international de type horizontal et à sa fragmentation (A). Parallèlement, le renforcement au niveau régional de la coopération interétatique se traduit par une régionalisation que l'on peut analyser comme une extension verticale du droit international (B). Les impacts de ces processus sur l'inspection internationale en tant que phénomène permettent d'évaluer la manière dont cette dernière évolue depuis le siècle dernier.

A. L'impact de la fragmentation du droit international sur les régimes d'inspection

La « fragmentation » du droit international renvoie à un a priori négatif que ne véhiculent ni l'expression, plus neutre, de « d'extension » du droit international, ni celle, positive, de « spécialisation »⁴¹. Tantôt postulée comme un mouvement de perte de cohérence d'un droit international de plus en plus sectorisé, elle peut également être vue comme la conséquence de l'échec de la doctrine à concevoir l'unité dans la diversité d'un droit en évidente expansion; dans tous ces cas, il s'agit d'un positionnement doctrinal⁴². Sur le plan phénoménologique, le constat est, pour sa part, plus simple: le droit international s'étend, se densifie et se diversifie au fil du temps, ce qui entraîne la création de nouveaux domaines et, conséquemment, de nouveaux champs disciplinaires⁴³.

Ces évolutions ne peuvent être sans conséquence, y compris en amont de la question de la coordination de ces sous-systèmes, dont l'absence est souvent mise en évidence⁴⁴ et constitue, selon une partie de la doctrine, le principal problème de cette fragmentation⁴⁵ – tandis que d'autres démontrent qu'il n'est pas pertinent de s'inquiéter⁴⁶. Lorsqu'un nouveau champ de l'activité humaine est ouvert et que se pose la question de sa régulation internationale, il paraît en effet logique que les Etats créateurs du nouveau régime se tournent vers

41. Sur cette question, voir en particulier A. K. Bjorklund et S. Nappert, « Beyond Fragmentation », dans T. Weiler et F. Baetens (dir. publ.), *New Directions in International Economic Law*. In Memoriam Thomas Wälde, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 439-480, spéc. p. 440-441 et 480.

42. Voir sur ce point les développements de A.-C. Martineau, *Le débat sur la fragmentation du droit international. Une analyse critique*, Bruxelles, Bruylant, 2015, spéc. les propos introductifs p. 1-3; voir également C. Leben, « La fragmentation du droit applicable aux relations internationales. Remarques introductives de l'internationaliste publiciste », dans J.-S. Bergé, M. Forteau, M.-L. Niboyet et J.-M. Thouvenin (dir. publ.), *La fragmentation du droit applicable aux relations internationales. Regards croisés d'internationalistes privatistes et publicistes*, Paris, Pedone, Cahiers internationaux n° 27, 2011, p. 21-26 et les références citées.

43. Les exemples sont nombreux: le droit international pénal, dont le développement peut être daté de la Seconde Guerre mondiale; le droit de l'espace extra-atmosphérique, évidemment inexistant avant les années 1960; le droit du GATT – puis de l'OMC – lui aussi contemporain de la création de l'organisation; le droit des investissements ou encore le balbutiant droit de l'Internet. Sur ce dernier exemple, voir en particulier SFDI, *Internet et le droit international*, Colloque de Rouen, Paris, Pedone, 2014.

44. Ch. Leben, « La fragmentation du droit applicable aux relations internationales. Remarques introductives de l'internationaliste publiciste », *op. cit.*, note 43, p. 23.

45. Pour un exposé clair de plusieurs manifestations problématiques de la fragmentation, voir N. Shongwe Musa, « The Fragmentation of International Law: Contemporary Debates and Responses », *The Palestine Yearbook of International Law*, vol. 19, 2016, p. 180-192.

46. A. Pellet, « Should We (Still) Worry about Fragmentation? », dans A. Follesdal et G. Ulfstein (dir. publ.), *The Judicialization of International Law: A Mixed Blessing?*, Oxford, Oxford University Press, European Society of International Law series, 2018, p. 228-242.

l'existant. Comme l'écrivait Lavoisier dans un tout autre domaine, «[r]ien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme»⁴⁷; la fragmentation devrait donc favoriser l'adoption, par analogie⁴⁸ avec les régimes existants, de systèmes d'inspection, *mutatis mutandis*, similaires. En d'autres termes, l'hypothèse examinée est celle selon laquelle le phénomène de fragmentation, concrétisé par la multiplication des branches du droit international, pourrait entraîner une multiplication subséquente de régimes d'inspection entretenant des rapports d'analogie entre eux (1). Ce rapport d'analogie parfois présent entre plusieurs mécanismes est néanmoins contrebalancé par l'absence d'unité générale des régimes d'inspection, ce qui signifie que les modèles d'inspection ne sont pas systématisés aux nouvelles branches du droit international (2) – ce constat justifiant d'ailleurs le maintien de l'expression «fragmentation».

1) *L'utilisation de l'analogie au service du développement des régimes d'inspection*

A première vue, l'analogie permet de contourner les écueils de la multiplication des branches du droit international. Les risques de la fragmentation, c'est-à-dire une perte de cohérence du système lié à la multiplication de ses branches, sont en effet limités si chaque branche adopte un fonctionnement semblable. Au-delà des dénominateurs communs que constituent les modes de production du droit, les acteurs, certaines règles fondamentales communes ou encore les sujets du droit, ce mimétisme devrait donc inviter la société internationale à dupliquer les mécanismes jugés efficaces d'une branche à l'autre. Il s'agit donc de rechercher si la mise en place de régimes d'inspection dans certains domaines du droit international a pu l'être par analogie avec d'autres régimes précédemment adoptés.

Historiquement, les liens d'analogie entre les premiers régimes d'inspection modernes sont évidents, notamment lorsque les dispositions conventionnelles sont reprises textuellement dans les conventions ultérieures – souvent de quelques semaines ou mois⁴⁹. Dans le cadre de la construction juridique d'un régime spécifique, il est également cohérent de réinvestir, à l'occasion de l'adoption de protocoles complémentaires ou de conventions ultérieures, un régime d'inspection créé par la convention-cadre en lui attribuant de nouvelles missions – tel est par exemple le cas du mécanisme institué par le Traité sur l'Antarctique⁵⁰, utilisé par le Protocole de Madrid

47. A.-L. Lavoisier, *Traité élémentaire de chimie*, Paris, Cuchet, 1789, p. 107.

48. Sur le raisonnement par analogie, utilisé principalement en matière d'interprétation, voir par exemple I. Zajtay, «Sur le raisonnement par analogie comme méthode d'interprétation du droit», dans *Liber Amicorum Bernhard C. H. Aubin*, Kehl am Rhein, Engel, 1979, p. 305-313, spéc. p. 307-308.

49. Voir *supra* notes 34 à 37.

50. Traité sur l'Antarctique, Washington, 1^{er} décembre 1959, *RTNU*, vol. 402, 1961, n° I-5778, article 7 :

de 1991⁵¹. Dans un esprit proche même si la procédure d'inspection n'est pas directement adoptée, la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique créée par la Convention du même nom a l'obligation d'organiser un système d'observation et de contrôle prévoyant des inspections de navires, citées parmi les «pratiques internationales existantes» et efficaces⁵².

Il paraît enfin logique que les régimes d'inspection appliqués à propos d'un sujet spécifique le soient également, moyennant adaptations, dans les conventions d'objets similaires relevant du même secteur. Ainsi en est-il du secteur du désarmement, où l'on sait que «les inspections de l'AIEA ont dessiné des schémas qui ont été repris pour les armes chimiques ou biologiques, et qui pourraient être étendus à d'autres secteurs»⁵³; ou encore de certains systèmes conventionnels en droit de la pêche⁵⁴.

Plus intéressants sont les rapports analogiques entre régimes d'inspection adoptés dans des secteurs différents. Moins évidentes, ces inspirations peuvent être formelles comme matérielles, et peuvent parfois n'exister qu'au stade des débats, sans être consacrées par les textes finaux. Tel est par exemple le cas du projet américain de droit de visite «à tout moment» des installations situées sur les corps célestes, qui s'appuyait directement sur l'article 7 du Traité sur l'Antarctique adopté huit ans plus tôt⁵⁵. Le blocage soviétique obligea néanmoins les rédacteurs à retenir une autre formulation de cet article 12⁵⁶,

«... 3. Toutes les régions de l'Antarctique, toutes les stations et installations, tout le matériel s'y trouvant, ainsi que tous les navires et aéronefs aux points de débarquement et d'embarquement de fret ou de personnel dans l'Antarctique, seront accessibles à tout moment à l'inspection de tous observateurs désignés».

Pour une vision d'ensemble du régime de l'Antarctique, voir S. Pannatier, «La protection du milieu naturel antarctique et le droit international de l'environnement», *EJIL*, vol. 7, 1996, p. 431-446; sur l'inspection en Antarctique et ses limites plus spécifiquement, v. R. Maurel, «Le Système Antarctique, un laboratoire des régimes d'inspection internationale», dans L. Chan-Tung, A. Choquet, S. Lavorel et A. Michelot (dir. publ.), *Les apports du Traité de l'Antarctique au droit international*, Paris, Pedone, à paraître en 2021.

51. Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, Madrid, 4 octobre 1991, article 14.

52. Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, Canberra, 20 mai 1980, *RTNU*, vol. 1329, 1983, n° I-22301, article 24, 2., (a). Il est néanmoins à noter qu'une déclaration française – dont la formulation indique qu'il s'agit plutôt d'une réserve – vient limiter, la concernant, le champ du mécanisme d'inspection en en excluant, sauf accord spécial, certaines eaux.

53. G. Le Guelte, «Les inspections de l'AIEA: la construction d'un système de sécurité collective», *op. cit.*, note 39, p. 43.

54. J. Beer-Gabel, «Les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), compétences normatives et de contrôle», dans E. Lagrange et J.-M. Sorel (dir. publ.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, p. 827.

55. Le texte de l'article est reproduit *supra* note 51.

56. Traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps

fondée sur le principe de la notification préalable de toute visite projetée⁵⁷.

L'inspiration du Traité sur l'Antarctique en matière spatiale ne se limite néanmoins pas à la première convention céleste. L'article 15 de l'Accord de 1979 sur les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes constitue en effet un mélange évident de l'article 7 du Traité sur l'Antarctique et de l'article 12 du Traité de 1967⁵⁸. Le lien d'analogie est évident et ne repose pas ici sur l'identité des champs d'activité – quoi qu'il s'agisse dans les deux cas de conventions venant régler la situation juridique d'espaces internationalisés – mais plutôt sur une tentative de prolonger une brèche diplomatique afin de transposer l'accord soviétique acquis en 1959 à la nouvelle situation. Plus généralement, le système d'inspection de 1959 est aussi considéré comme un « précédent » en matière de contrôle des armements⁵⁹. Il est, en revanche, difficile de déterminer ce qui a pu inspirer cette proposition américaine, les travaux préparatoires du Traité sur l'Antarctique étant inaccessibles et la

célestes, Washington, Moscou et Londres, 27 janvier 1967, *RTNU*, vol. 610, 1970, n° I-8843, article 12 :

« [t]outes les stations et installations, tout le matériel et tous les véhicules spatiaux se trouvant sur la Lune ou d'autres corps célestes seront accessibles, dans des conditions de réciprocité, aux représentants des autres Etats au Traité. Ces représentants notifieront au préalable toute visite projetée, de façon que les consultations voulues puissent avoir lieu et que le maximum de précautions puissent être prises pour assurer la sécurité et éviter de gêner les opérations normales sur les lieux de l'installation à visiter ».

57. J. Dutheil De La Rochère, « La Convention sur l'internationalisation de l'espace », *AFDI*, vol. 13, 1967, p. 644 (le texte de la proposition américaine est reproduit en note 74).

58. Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes, New York, 5 décembre 1979, *RTNU*, vol. 1363, 1992, n° I-23002, article 15 :

« [c]haque Etat partie peut s'assurer que les activités des autres Etats parties relatives à l'exploration et à l'utilisation de la Lune sont compatibles avec les dispositions du présent Accord. A cet effet, tous les véhicules, le matériel, les stations, les installations et les équipements spatiaux se trouvant sur la Lune sont accessibles aux autres Etats parties. Ces derniers notifient au préalable toute visite projetée, afin que les consultations voulues puissent avoir lieu et que le maximum de précautions puissent être prises pour assurer la sécurité et éviter de gêner les opérations normales sur les lieux de l'installation à visiter ».

La conservation de la très peu utile mention des préoccupations sécuritaires et de préservation de la normalité des opérations en cours pour justifier la notification préalable, alors que les débats montrent clairement que l'URSS s'opposait en 1967 à une liberté totale de visite – qui avait d'ailleurs pu être qualifiée de « passablement hypocrite » par la doctrine (J. Dutheil De La Rochère, « La Convention sur l'internationalisation de l'espace », *loc. cit.*, note 58) – peut néanmoins interroger.

59. J. Couratier, *Le système Antarctique*, Bruylant, Bruxelles, 1991, p. 124. En partie *contra* du fait de l'isolement et de la structure du continent, voir M. Voelckel, « L'inspection en Antarctique », dans G. Fischer et D. Vignes (dir. publ.), *L'inspection internationale. Quinze études de la pratique des Etats et des organisations internationales*, *op. cit.*, note 2, p. 240-241.

doctrine silencieuse sur ce point⁶⁰. Cette incertitude est telle qu'il est loisible de considérer qu'il s'agit d'un système unique, issu de l'inventivité américaine.

2) *L'absence de systématisation des régimes d'inspection*

Les propos qui précèdent montrent, incidemment, qu'il n'existe pas de modèle international de régime d'inspection, comme il peut exister des modèles de clauses-types dans d'autres domaines – par exemple, en matière de règlement des différends. Cette absence peut être liée au fait que si des rapports d'analogie ont été mis en évidence dans le processus de formation des régimes d'inspection, ceux-ci ne sont pas systématiques. Deux séries d'observations invitent en effet à pondérer l'importance de l'analogie appliquée à la question de la formation des régimes d'inspections. Elles confirment que la fragmentation ne constitue pas une dynamique centrale du développement des régimes d'inspection.

En premier lieu, certains secteurs au sein desquels de tels mécanismes ont été instaurés présentent une diversité de régimes qui n'est pas toujours explicable. L'exemple de la grande diversité des modalités d'inspections en droit de la mer, dont la doctrine relevait déjà quatre grands systèmes il y a plusieurs décennies, est éclairant⁶¹. Il peut également paraître surprenant que les quatre conventions et protocoles concernant l'Antarctique n'adoptent pas, par analogie, le même mécanisme : il a été vu que le Protocole de Madrid de 1991 s'y réfère directement⁶² mais que la Convention de Canberra de 1985 ne faisait que prévoir qu'un tel système devrait voir le jour⁶³. Encore plus étonnant est l'article 6 de la Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique de 1972, qui se borne à préciser que les Etats pourront décider d'instaurer un tel mécanisme⁶⁴. Les dates d'adoption de ces instruments

60. Les travaux et résumés mentionnent seulement que le système d'inspection a été considéré d'emblée comme essentiel dès les échanges de notes en prévision de la Conférence de Washington (*ibid.*, p. 225-227 ; P. J. Beck, « Preparatory meetings for the Antarctic Treaty 1958-59 », *Polar Record*, vol. 22, 1985, p. 659) et que la délégation japonaise l'a qualifié de « such advanced and progressive measure » parmi d'autres dans son intervention de clôture (US Department of State, *The Conference on Antarctica. Washington, 15 October-1st December 1959*, Washington, Department of State Publication, 1960, p. 48).

61. R.-J. Dupuy, « L'inspection internationale des navires », dans G. Fischer et D. Vignes (dir. publ.), *L'inspection internationale. Quinze études de la pratique des Etats et des organisations internationales*, op. cit., note 2, p. 268-273. L'auteur distinguait les inspections unilatérales d'un inspecteur situé sur un navire, les inspections conjointes où deux inspecteurs naviguent sur chaque bateau, les inspections à terre et les inspections à bord des navires usines.

62. Voir *supra* note 52.

63. Voir *supra* note 53.

64. Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique, Londres, 1^{er} juin 1972, RTNU, vol. 1080, 1978, n° I-16529, article 6 :

« 1. A tout moment après le début des opérations de chasse à l'échelle commerciale, une Partie contractante peut proposer, par l'intermédiaire du

invitent naturellement à envisager le contexte géopolitique de leur adoption ; à ce stade, il faut néanmoins constater que l’analogie n’est qu’un facteur limité de diffusion des régimes modernes d’inspection au sein d’un même secteur d’activités.

L’on doit, dans un second temps, constater que les régimes d’inspection ne sont pas universels et que les nouveaux champs émergents du droit international ne les prévoient pas systématiquement. Au contraire, un recul des inspections peut même être observé. Si les champs du désarmement, de la pêche, du maintien de la paix et des espaces en ont adopté depuis la fin des années 1950 – et avant dans le cas de la pêche –, tel n’est pas le cas de nouveaux domaines dont l’importance semble pourtant équivalente. L’analogie la plus évidente conduit d’abord à s’intéresser au régime Arctique. Historiquement, la proposition américaine d’un tel régime d’inspection s’est heurtée au veto soviétique⁶⁵. Mais, de nos jours et d’un point de vue prospectif, il y a lieu de penser que si un traité sur l’Arctique devait être adopté, ce qui n’est pas à l’ordre du jour, le système Antarctique servirait de modèle – nonobstant la présence de population arctique qui modifie fondamentalement les enjeux – et qu’un éventuel système d’inspections pourrait être adopté quant à la protection des ressources locales, sous l’égide non des Etats mais du Conseil de l’Arctique⁶⁶. Il s’avère cependant que les Etats semblent satisfaits du peu d’institutionnalisation du régime en vigueur en Arctique⁶⁷ et donc peu enclins à envisager un tel régime : l’absence de volonté politique d’institutionnaliser un régime apparaît ainsi comme une cause d’absence de systématisation des régimes d’inspection.

Telle est sans doute la raison pour laquelle les régimes d’inspection sont peu prévus en matière environnementale, alors que leur mise en place ne semble pas insurmontable. En effet, si les inspections en matières maritime et économique ont tendance à inclure les considérations environnementales dans leur spectre d’action, ces mécanismes ne visent pas une protection à titre principal de l’environnement. Pourtant, les inspections prévues en matière de pêche, par exemple, auraient probablement pu être étendues par analogie et adaptées dans le cadre des nouvelles conventions environnementales.

Gouvernement dépositaire, la convocation d’une réunion des Parties contractantes en vue : a) de créer, à la majorité de deux tiers des Parties contractantes, y compris les voix de tous les Etats signataires de la présente Convention qui assistent à la réunion, un système efficace visant à contrôler, y compris au moyen d’inspections, la mise en œuvre des dispositions de la présente Convention ... »

65. Conseil de sécurité, débat sur le projet de résolution des Etats-Unis d’Amérique S/3995, documents officiels, treizième année, huit cent dix-septième séance, 2 mai 1958, p. 2.

66. *Idem*. Sur les difficultés de l’hypothétique transposition et avec les mêmes constats, voir C. Maré, « L’Arctique : Eldorado polaire menacé cherche désespérément régime de protection juridique », *AFRI*, vol. 10, 2009, p. 737-750.

67. Voir sur ce point Dopagne Frédéric, « Remarques sur les aspects institutionnels de la gouvernance des régions polaires », *AFDI*, vol. 55, 2009, p. 611-613.

L'on pourrait ainsi imaginer des inspections internationales d'installations aéroportuaires ou d'industries en vue d'évaluer les rejets polluants; l'article 13 de l'Accord de Paris sur le cadre de transparence aurait ainsi pu prévoir, dans le cadre du renforcement de la « confiance mutuelle »⁶⁸, un mécanisme d'inspection. La *Realpolitik* constitue ainsi un frein évident à la généralisation de ces régimes impliquant la présence régulière de personnels étrangers sur les territoires des Etats. D'un autre côté, il faut noter que tous les nouveaux champs du droit international ne se prêtent pas à l'institution de tels mécanismes : l'on songe notamment au droit des investissements, dont il est difficile d'imaginer comment des inspecteurs pourraient en favoriser la bonne application en amont du contentieux.

B. *L'impact de la régionalisation du droit international*

Le lien entre la fragmentation et la régionalisation du droit international est connu; la régionalisation peut ainsi être vue comme une conséquence de la fragmentation sur le plan institutionnel⁶⁹. Pour autant, la régionalisation participe d'une logique spécifique qui consiste en un renforcement géographiquement limité des échanges et des liens économiques, politiques et juridiques entre plusieurs Etats. Basée sur la recherche d'une confiance plus grande entre Etats proches sinon voisins, cette coopération renforcée, qui peut aller jusqu'à l'ambition d'une intégration dans certains domaines, paraît être le siège idéal de développement des inspections internationales. Afin d'évaluer l'impact de la régionalisation sur les régimes d'inspection, il est possible d'en étudier les tendances générales.

Plusieurs raisons invitent à penser que la régionalisation aurait pu constituer un vecteur de développement des régimes d'inspection. Les premières sont matérielles : l'inspection est, d'abord, un outil de garantie propre à maintenir la confiance entre les différentes parties, comme le montrent les exemples historiques du milieu du XX^e siècle. Les secondes sont techniques : en tant que mécanisme courant dans les ordres juridiques internes⁷⁰, l'inspection peut a priori être transposée au sein des organisations régionales les plus intégrées, lesquelles puisent plus volontiers que les organisations universelles dans

68. Convention-cadre sur les changements climatiques, Paris, 12 décembre 2015, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, article 13.1.

69. Par exemple, voir M. Forteau, « *Forum shopping* et fragmentation du droit applicable aux relations internationales. Le regard de l'internationaliste publiciste », dans J.-S. Bergé, M. Forteau, M.-L. Niboyet et J.-M. Thouvenin (dir. publ.), *La fragmentation du droit applicable aux relations internationales. Regards croisés d'internationalistes privatistes et publicistes*, op. cit., note 43, p. 145.

70. L'on pense par exemple à l'Inspection générale des finances créée en France en 1816.

les logiques et solutions internes en vue du renforcement de leurs propres systèmes.

L'observation de la réalité montre que la technique des régimes d'inspection n'est qu'en partie reprise par les organisations régionales. Mettant de côté les systèmes qui ne semblent pas inspirés par d'autres expériences et qui ne peuvent être reproduits faute d'existence d'organisation similaire ailleurs dans le monde – ainsi le pouvoir d'inspection étendu de la Banque centrale européenne, tel que prévu par l'article 12 du règlement (UE) 1024/2013⁷¹ –, deux mouvements distincts peuvent être identifiés. D'une part, un mouvement «vertical» tendant à transposer soit au niveau régional des solutions universelles, soit au niveau universel des solutions régionales, puisqu'il convient de se garder de considérer que le régionalisme est un phénomène systématiquement postérieur à l'universalisme⁷² (1). D'autre part, un mouvement horizontal consistant dans l'exportation géographique de mécanismes se traduisant par leur diffusion au sein de différentes organisations régionales à buts similaires; en d'autres termes, un «phénomène de contagion» par l'imitation qui n'est pas toujours une réussite⁷³. Il semble néanmoins que contrairement au premier, l'importance quantitative de ce dernier mode de diffusion des régimes d'inspection doit être largement relativisée (2).

71. Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, JOUE du 29 octobre 2013, article 12 sur les «[i]nspections sur place»:

«Aux fins de l'accomplissement des missions que lui confie le présent règlement, et sous réserve d'autres conditions prévues par la législation pertinente de l'Union, la BCE peut ... sous réserve d'une notification préalable à l'autorité compétente nationale, mener toutes les inspections sur place nécessaires dans les locaux professionnels des personnes morales visées à l'article 10, paragraphe 1, et de toute autre entreprise faisant l'objet d'une surveillance sur base consolidée pour laquelle la BCE est l'autorité de surveillance sur base consolidée en vertu de l'article 4, paragraphe 1, point g). Lorsque la bonne conduite et l'efficacité de l'inspection l'exigent, la BCE peut procéder à une inspection sur place sans en avertir préalablement ces personnes morales.»

72. Le régionalisme des droits de l'homme, par exemple, est contemporain du développement de ces droits au niveau universel; voir P. Tavernier, «La régionalisation du droit international, les droits de l'homme», dans S. Doumbé-Billé, *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 58-60; la préoccupation environnementale au niveau régional semble avoir de son côté favorisé l'émergence de la question au niveau universel (C. Migazzi et F. Paccaud, «La régionalisation du droit international de l'environnement», *ibid.*, p. 81-82). Sur le plan historique, rappelons qu'une éphémère Cour de justice centre-américaine avait été instituée dès 1907 pour régler les différends entre les gouvernements et individus de cinq Etats (D. Schulé, *Le droit d'accès des particuliers aux juridictions internationales*, Paris, Domat-Montchrestien, 1934, p. 10 et p. 47-49).

73. J. Duthéil De La Rochère, «Mondialisation et régionalisation», dans E. Loquin et C. Kessedjian (dir. publ.), *La mondialisation du droit*, Dijon, Litec, Travaux du CREDIMI, vol. 19, 2000, p. 446.

C. Une double diffusion verticale de l'inspection: les interactions entre organisations mondiales et régionales

Relèvent du mouvement vertical les systèmes d'inspections régionaux et sous-régionaux en matière de pêches. Les divers systèmes de contrôle établis en matière de pêche dans différentes régions du monde se sont multipliés à partir de 1980, avant d'être largement favorisés par l'article 21 de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer :

« Dans tout secteur de la haute mer couvert par une organisation ou un arrangement de gestion des pêcheries sous-régional ou régional, tout Etat partie qui est membre de cette organisation ou participant à cet arrangement peut, par l'intermédiaire de ses inspecteurs dûment habilités, arraisonner et inspecter ... les navires de pêche battant le pavillon d'un autre Etat partie au présent Accord, que cet Etat partie soit ou non lui aussi membre de l'organisation ou participant à l'arrangement, pour assurer le respect des mesures de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs instituées par ladite organisation ou ledit arrangement. »⁷⁴

Avant ce système, la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest semble être la première à prévoir un tel système d'inspection mutuelle en 1978⁷⁵, tandis que la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique établie quelques années plus tard par la Convention de Canberra⁷⁶ crée son « Système de contrôle » en 1988⁷⁷. A l'inverse, il est notable que la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Est ne prévoit pas, à l'occasion de la modernisation de la Convention de 1959 créant la Commission des Pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est⁷⁸ et à l'instar

74. Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, New York, 4 décembre 1995, *RTNU*, vol. 2167, n° I-37924, 2003, article 21.1. L'accord est entré en vigueur le 11 décembre 2001.

75. Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, Ottawa, 24 octobre 1978, *RTNU*, vol. 1135, 1979, n° I-17799. Les articles 6.4 et surtout 18 de la Convention prévoient la création d'un « programme international d'inspection mutuelle ».

76. Voir *supra* note 53.

77. CCAMLR, Report of the seventh meeting of the Commission, Hobart, Australia, 24 octobre-4 novembre, 1988, CCAMLR-VII, paragraphes 123-131.

78. Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est, Londres, 24 janvier 1959, *RTNU*, vol. 486, 1965, n° I-7078, article 3.

de son équivalent en Nord-Ouest⁷⁹, de système d'inspection⁸⁰. Dans les systèmes existants, les « contrôleurs » ont une fonction d'inspection qu'ils peuvent exercer, dans une zone déterminée, à l'égard de tous les navires battant pavillon d'un Etat membre⁸¹. Tenant peut-être compte du délai important entre l'adoption de cette convention et la mise en œuvre effective du système, la Convention d'Honolulu de 2000 prévoit que la Commission des pêches pour le Pacifique central et occidental devait créer son propre mécanisme d'inspection sous un délai de deux ans, faute de quoi les dispositions des articles 21 et 22 de l'Accord multilatéral de 1995⁸² s'appliqueraient par renvoi⁸³. Dans cette situation, il apparaît à la fois que le régionalisme ait été un moteur de l'adoption de mécanismes d'origine internationale, quoi qu'ils ne soient comme on l'a vu pas systématiques, jusqu'à ce qu'un accord international n'invite à systématiser cette pratique au niveau régional. Le mouvement est donc double et invite à repenser la vision purement verticale des influences proposée : les interactions sont continues et complexes.

Le mimétisme à l'œuvre dans la diffusion au niveau régional du modèle du « Panel d'inspection indépendant » de la Banque mondiale est, pour sa part, moins complexe⁸⁴. Nonobstant les développements *infra* relatifs à leur appartenance à la catégorie des inspections internationales classique, ce mimétisme est évident, même si seule la banque africaine de développement a finalement créé un organe dénommé mécanisme « d'inspection »⁸⁵, les autres renonçant à cette terminologie tout en conservant le modèle⁸⁶ – ce qui revient à

79. Voir *supra* note 76.

80. Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Est, Londres, 18 novembre 1980, *RTNU*, vol. 1285, 1982, n° I-21173. L'article 13 de la Convention de 1959, qui renvoyait aux Etats le soin de prendre les mesures appropriées pour assurer sur leurs territoires et à l'égard de leurs nationaux l'application de la Convention, invitant notamment à « frapper de sanctions les infractions », est en effet en substance repris par l'article 15 du nouvel accord, venant contredire l'hypothèse d'une généralisation systématique des régimes d'inspection régionaux dans cette matière.

81. J. Beer-Gabel, « Les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), compétences normatives et de contrôle », *op. cit.*, note 55, p. 826-827. Voir spécialement p. 827 l'exposé synthétique du fonctionnement des inspections menées sous l'égide de ces commissions.

82. Voir *supra* note 75.

83. Convention relative à la conservation et à la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans le Pacifique Occidental et Central, Honolulu, 5 septembre 2000, *RTNU*, vol. 2275, 2007, n° I-40532, article 26.

84. Parmi une littérature abondante, voir L. Forget, « Le « panel d'inspection » de la Banque mondiale », *AFDI*, vol. 42, 1996, p. 645-661.

85. Résolutions B/BD/2004/9 du Conseil d'administration de la Banque africaine de développement et F/BD/2004/7 du Fonds africain de développement portant création du Mécanisme indépendant d'inspection, 30 juin 2004.

86. Les organisations régionales ont parfois tiré les conséquences de l'expérience mondiale en l'adaptant. Voir A. Rigo Sureda, « L'indépendance des organes judiciaires et para-judiciaires des organismes internationaux », dans C. Jiménez Piernas et A. M. Aronovitz (dir. publ.), *New Trends in International Economic Law. From*

la question de la *terminologie* employée, déjà esquissée sous l'angle historique lorsque les inspections étaient dénommées « vérifications ».

D. L'absence de mimétismes horizontaux en matière d'inspection

Le mouvement horizontal est plus difficile à déceler car les régimes d'inspection apparaissent souvent simultanément au niveau régional, tout en étant fort divers, à tel point que la pertinence de les comparer n'apparaît pas avec évidence.

Les inspections de prisons prévues par les principaux organismes régionaux de protection des droits de l'homme sont à cet égard éclairantes. Le système général de visites *in loco* prévu par le Statut de la Commission interaméricaine des droits de l'homme dès 1960⁸⁷ semble être le premier en la matière, même si l'on aurait pu s'attendre à ce que la Convention interaméricaine adoptée en 1985 le renforce ou à tout le moins le mentionne⁸⁸. En 1984, le pendant africain de la Convention prévoit un article 20 selon lequel une enquête sur place peut éventuellement avoir lieu parmi d'autres solutions, et seulement si « le Comité reçoit des renseignements crédibles qui lui semblent contenir des indications bien fondées que la torture est pratiquée systématiquement sur le territoire d'un Etat partie »⁸⁹. Le caractère très restrictif de ces inspections, qui relèvent au moins en partie de l'enquête contentieuse, empêche de considérer ces deux régimes comme réellement proches – le Plan d'action de Ouagadougou de 2003 invite d'ailleurs les Etats membres à adopter eux-mêmes des mécanismes d'inspection en déléguant les visites au secteur associatif si besoin⁹⁰. Enfin, la Convention européenne du même titre en 1987 précise que les Etats membres,

Relativism to Cooperation, Genève, Zurich, Schulthess Editions romandes, Publications de l'Institut suisse de droit comparé, 2018, p. 28-29.

87. Statut de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, adopté par le Conseil de l'OEA lors des séances des 25 mai et 6 juin 1960, modifié et approuvé par la résolution n° 447 (IX-O/79) de l'Assemblée générale de l'OEA à sa neuvième session ordinaire tenue à La Paz, Bolivie, en octobre 1979, article 18. L'on retrouve ce mécanisme d'« enquête *in loco* », utilisé pour la première fois en 1961 selon le site de la Commission (voir le site <http://www.cidh.oas.org/visitas.fr.htm>) aux articles 39 et 53 à 57 du règlement de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, adopté par la Commission lors de sa cent trente-septième période ordinaire de sessions tenue du 28 octobre au 13 novembre 2009.

88. Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, Cartagena de Indias, 9 décembre 1985, OEA, *Série des Traités*, n° 67.

89. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée générale de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, résolution 39/46 du 10 décembre 1984, article 20.1.

90. Plan d'Action de Ouagadougou, Conférence Panafricaine sur la réforme pénale et pénitentiaire en Afrique, Ouagadougou, Burkina Faso, 18-20 septembre 2003, point 4.3. : « Encourager le développement de mécanismes indépendants d'inspection et de contrôle des prisons, en association avec les médias et les associations ».

«convaincus que la protection des personnes privées de liberté contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants pourrait être renforcée par un mécanisme non judiciaire, à caractère préventif, fondé sur des visites»⁹¹,

mettent en place un système très complet de visites dans tout lieu de détention⁹². Ce Comité européen, qui a effectué, au 16 août 2018, quatre cent trente visites ayant donné lieu à la publication de trois cent quatre-vingt-six rapports, s'inscrit comme l'un des régimes d'inspection les plus actifs au monde en matière de droits de l'homme.

Le relativisme régional invite donc à nuancer le constat simpliste d'une diffusion horizontale des systèmes d'inspection. En revanche, il faut noter que là encore les modèles régionaux se sont diffusés de manière verticale, puisque le Protocole facultatif se rapportant à la Convention mondiale contre la torture⁹³ de 2002 est très clairement inspiré de la Convention européenne, dont il reprend d'ailleurs une partie du préambule⁹⁴.

Ainsi, si les interactions entre les systèmes mondiaux et régionaux sont importantes et source de diffusion, dans les deux sens, des régimes d'inspection, leur propagation entre régions du monde reste un phénomène limité. L'un des facteurs explicatifs réside très certainement dans la juridictionnalisation du droit international dont il sera question *infra* : la régionalisation s'accompagne de la prolifération de juridictions qui sont jugées plus efficaces que les régimes d'inspection, sauf lorsque ces derniers offrent, comme c'est le cas des panels des banques, des voies contentieuses.

L'extension du droit international ne s'est donc pas accompagnée d'une extension manifeste des mécanismes d'inspection. Sur le plan extra-juridique, l'absence de volonté politique d'institutionnaliser certains régimes, la difficulté matérielle de mettre en place des inspections et la question de leur efficacité sont des facteurs déterminants. Sur le plan juridique, il semble qu'une autre dynamique du droit international, concomitante à celle de son extension, influe

91. Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Strasbourg, 26 novembre 1987, *RTNU*, vol. 1561, 1998, n° I-27161, préambule.

92. *Ibid.*, article 2 : «Chaque Partie autorise la visite, conformément à la présente Convention, de tout lieu relevant de sa juridiction où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique.»

93. Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New York, 18 décembre 2002, vol. 2375, 2002, n° A-24841.

94. Les Etats se disent ainsi

«[c]onvaincus que la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants peut être renforcée par des moyens non judiciaires à caractère préventif, fondés sur des visites régulières sur les lieux de détention».

Comparer avec la formulation visée *supra* par la note 92.

considérablement sur l'absence de prolifération mais également sur l'évolution notionnelle de l'inspection : son institutionnalisation.

Paragraphe 2 **L'influence de l'institutionnalisation du droit international sur les régimes d'inspection**

L'«institutionnalisation» est un terme polysémique; il est ici compris comme renvoyant à une évolution historique par laquelle les organisations internationales et le droit pertinent deviennent plus techniques, plus complexes et plus denses en interne⁹⁵. L'effet de ces mutations est parfois visible dans le degré de standardisation de certaines procédures d'inspections, tandis qu'à l'inverse d'autres régimes demeurent très peu organisés, reposant sur l'affirmation conventionnelle voire coutumière d'un droit d'inspection – à l'instar des inspections en droit de la mer. Cette diversité invite à ne pas chercher à observer l'institutionnalisation de chaque régime pour en tirer des conclusions, mais à identifier l'influence du mouvement d'institutionnalisation du droit international en général sur les inspections.

En s'institutionnalisant, le droit international – ou le système international – voit en particulier la prolifération de nouvelles structures et organes subsidiaires aux organisations, inconnues des premières organisations de la fin du XIX^e siècle. L'institutionnalisation du droit international englobe au moins deux dynamiques qui affectent simultanément les régimes d'inspections: d'une part, ils se juridictionnalisent (A); d'autre part, ils s'éloignent du pur champ interétatique en s'internalisant (B). L'émergence des nouveaux organes, tels que les panels d'inspection des banques internationales qui correspondent à une évolution récente de l'utilisation du terme «inspection», peut s'analyser à l'aune de ces deux mouvements. Ceux-ci exercent en effet une influence conjointe sur l'évolution des inspections, de sorte que ces nouveaux organes sont le reflet d'une synergie commune.

A. La juridictionnalisation de l'inspection internationale

La juridictionnalisation du droit international est un phénomène différent de sa fragmentation, même si des liens sont là encore évidents; la «prolifération des tribunaux internationaux» parfois dénoncée avec inquiétude est ainsi directement causée par la fragmentation du droit international⁹⁶. Observée selon un angle historique, la juridictionnalisation

95. Voir, pour un sens proche de celui adopté ici, M.-C. Runavot, «La juridiction internationale face au phénomène institutionnel international, entre (re)construction et déconstruction», dans L. Dubin et M.-C. Runavot, *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, Paris, Pedone, 2014, p. 141-164, spéc. p. 141-142.

96. C. Leben, «La fragmentation du droit applicable aux relations internationales. Remarques introductives de l'internationaliste publiciste», *op. cit.*, note 43, p. 21-26.

du droit international, traduite par la multiplication des recours, conduit à la fois à une forme de confusion entre l'inspection internationale et le pouvoir d'enquête juridictionnel (1), tandis que l'émergence, depuis les années 1990, d'inspections en matière contentieuse interroge sur le devenir de l'inspection classique (2).

1) *Le rapprochement avec le pouvoir d'enquête*

L'enquête est une procédure connue des juridictions internationales et régionales, qui peuvent y recourir lorsque l'établissement de faits apparaît nécessaire à la résolution du différend. Les exemples en sont nombreux : la Cour internationale de Justice (CIJ) dispose en particulier de ce pouvoir en vertu des articles 50 de son Statut⁹⁷ et 67 de son Règlement⁹⁸, qu'elle a par exemple utilisé en 2016 dans l'affaire *Costa Rica c. Nicaragua*⁹⁹. De la même manière, la plupart des juridictions internationales comme le Tribunal international du droit de la mer¹⁰⁰ ou la Cour pénale internationale (CPI) – puisque l'enquête déclenche la procédure¹⁰¹ – disposent de cette possibilité, tout comme les juridictions régionales (Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH)¹⁰², Cour interaméricaine des droits de

Contra, une partie de la doctrine estime qu'il s'agit là d'un « débat assez peu édifiant » aux « apports douteux » dont les « termes ... sont passablement artificiels » (R. Kolb, « Les influences du droit international pénal sur le droit international public », *AFRI*, vol. 12, 2011, p. 158-159). Dans le même sens, le juge Cançado Trindade considère que ces expressions (fragmentation, prolifération)

« doivent être définitivement rejetées, non seulement parce qu'elles sont superficielles (malgré la fascination regrettable qu'elles semblent exercer sur une partie nombreuse et agitée de la profession juridique), mais également parce qu'elles n'appartiennent pas du tout au vocabulaire du droit international »

(CIJ, Ahmadou Sadio Diallo (*République de Guinée c. République démocratique du Congo*), fond, arrêt, *CIJ Recueil 2010*, opinion individuelle de M. le juge Cançado Trindade, p. 809, par. 240).

97. Statut de la Cour internationale de justice, annexé à la Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945, article 50 : « A tout moment, la Cour peut confier une enquête ou une expertise à toute personne, corps, bureau, commission ou organe de son choix ».

98. Règlement de la Cour adopté le 14 avril 1978 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1978, article 67.

99. CIJ, *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)*, ordonnance du 16 juin 2016, *CIJ Recueil 2016*, p. 240.

100. Règlement du tribunal international du droit de la mer, 17 mars 2009, ITLOS/8, articles 81 ss.

101. Voir notamment Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998, articles 53 ss.

102. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950, *RTNU*, vol. 213, 1955, n° I-2889, article 38 et Règlement de la Cour, Strasbourg, nouvelle édition entrée en vigueur le 1^{er} août 2018, annexe au règlement (concernant les enquêtes), inséré par la Cour le 7 juillet 2003, spécialement l'article A5, paragraphe 5 sur les auditions *in situ*.

l'homme¹⁰³, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁰⁴). La juridictionnalisation du droit international implique, comme indiqué *supra*, une multiplication des juridictions et *fora* contentieux qui disposent la plupart du temps d'un tel pouvoir d'enquête, par analogie avec les juridictions existantes et dans le but de permettre à ces organes de travailler de manière la plus efficace possible.

Néanmoins, ces pouvoirs d'enquête ne relèvent pas du phénomène d'inspection, pour au moins trois raisons qu'il n'appartiendra pas à cette contribution de démontrer de manière précise et exhaustive¹⁰⁵. En premier lieu, une analyse fonctionnelle de l'inspection indique qu'elle a généralement pour but de maintenir la confiance entre les Parties et d'éviter un recours juridictionnel. L'enquête juridictionnelle, au contraire, s'inscrit dans un processus postérieur à la naissance du litige. En deuxième lieu, il apparaît que l'inspection a *ratione materiae* pour objet de vérifier l'adéquation d'un fait ou d'une situation avec une règle de droit, tandis que l'enquête ne fait que vérifier une assertion factuelle. Cela est par exemple le cas dans l'affaire *Costa Rica c. Nicaragua* mentionnée *supra*, où la Cour

« considère que certains éléments factuels relatifs à l'état de la côte pourraient se révéler pertinents aux fins de régler le différend qui lui a été soumis, lequel est notamment relatif à la délimitation de la frontière maritime entre les Parties dans la mer des Caraïbes, et que, à cet égard, elle gagnerait à bénéficier d'une expertise »¹⁰⁶

et nomme à cet effet deux experts, l'un français et l'autre espagnol, non juristes mais professeurs de géographie¹⁰⁷. En troisième lieu, sur le plan organique, l'enquête fait intervenir un tiers indépendant généralement absent des régimes d'inspection qui n'impliquent que l'interaction de deux sujets de droit international : soit deux Etats, soit un Etat et une organisation internationale chargée par ses membres de mener l'inspection. L'enquête juridictionnelle est,

103. L'article 58 du Règlement de la Cour suggère tout du moins une telle possibilité; voir Quatrième Règlement adopté par la Cour, tel que modifié lors de sa LXXXV^e session ordinaire tenue du 16 au 28 novembre 2009.

104. Protocole relatif à la Charte Africaine portant sur la Création d'une Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adopté par la onzième session ordinaire de la Conférence tenue le 1^{er} juillet 2008 à Sharm El-Seikh, article 26. Voir également Atangana-Malongue Thérèse, « Article 26. Preuves », dans M. Kamto (dir. publ.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme : commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1449-1461.

105. Pour une démonstration plus complète, voir, dans cet ouvrage, la contribution d'E. Cimiotta.

106. CIJ, *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)*, ordonnance du 31 mai 2016, *CIJ Recueil* 2016, p. 235, paragraphe 8.

107. CIJ, *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)*, ordonnance du 16 juin 2016, précitée note 100.

pour sa part, commanditée par un tiers indépendant qui apparaît comme un troisième acteur et constitue, dans tous les cas, le représentant d'un troisième sujet — l'organisation internationale dans laquelle s'inscrit la juridiction.

Malgré cette distinction, qui pourrait certainement être discutée, la doctrine a parfois tendance à inclure le pouvoir d'enquête parmi les régimes d'inspection¹⁰⁸, de sorte que le discours juridique induit par la juridictionnalisation du droit international tend à diluer la notion d'inspection dans un ensemble plus vaste. Sans se positionner quant au caractère positif ou négatif de cette situation, force est de constater que la perception de l'inspection internationale évolue dans le sens d'une assimilation avec l'enquête juridictionnelle. Ce phénomène, moins positiviste que discursif et qu'il est possible de relier à la juridictionnalisation, n'est que renforcé par l'émergence d'organes contentieux aujourd'hui incontournables.

2) *L'avènement d'inspections contentieuses*

La création de régimes d'inspection à vocation contentieuse, c'est-à-dire d'inspections dont l'intervention est subordonnée à l'existence d'un litige ou à tout le moins d'un désaccord qu'elles sont censées participer à résoudre, n'est pas nouvelle. Ainsi le cas, déjà mentionné, de la Convention africaine qui prévoit l'inspection seulement lorsqu'il y a notification d'une Partie¹⁰⁹; ainsi encore, le cas des « challenge inspections » de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques¹¹⁰. Mais l'apparition du Panel d'inspection de la Banque mondiale (ci-après : « le Panel ») introduit un nouvel élément : le mécanisme contentieux n'est plus strictement interétatique. Le pouvoir d'inspection du Panel est prévu aux points 20 et 21 de la Résolution qui le crée, dont la citation *in integrum* n'est pas inutile :

« 20. Si les Administrateurs décident que la demande doit donner lieu à une enquête, le Président du Panel désigne un ou plusieurs membres du Panel (inspecteurs), à qui il confie pour mission essentielle de procéder à l'inspection. L'inspecteur (ou les inspecteurs) fera (feront) connaître ses (leurs) conclusions au Panel dans un délai à déterminer par le Panel compte tenu de la nature de la demande considérée.

108. Voir par exemple A. H. Robertson, « Enquêtes » en matière de droits de l'homme », dans G. Fischer et D. Vignes (dir. publ.), *L'inspection internationale. Quinze études de la pratique des Etats et des organisations internationales*, op. cit., note 2, spéc. p. 501-503 et 506-507. *Contra*, voir S. Oeter, « Inspection in International Law. Monitoring Compliance and the Problem of Implementation in International Law », op. cit., note 5, p. 148-149.

109. Voir *supra* note 90.

110. Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, Paris, 13 janvier 1993, RTNU, vol. 1974, 2001, article IX, points 8 ss.

21. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Panel peuvent interroger tous les agents susceptibles de fournir des éléments d'information, et ont accès à tous les dossiers pertinents de la Banque, et ils peuvent consulter le Directeur général du Département de l'évaluation rétrospective des opérations et l'Auditeur interne. L'emprunteur et l'Administrateur représentant le pays emprunteur (ou garant) sont consultés sur la question avant que le Panel ne recommande de procéder à l'enquête ou pendant l'enquête. Aucune inspection n'est effectuée sur le territoire dudit pays sans son consentement préalable. »¹¹¹

Jusqu'alors, les inspections portaient sur le respect, par un sujet de droit international étatique, d'une disposition de droit international – que sa source soit un instrument conventionnel ou un instrument de droit dérivé d'une organisation internationale. Dans le cas de la Banque mondiale, et par extension ses répliques régionales, l'inspection désigne de manière générique la mission consistant, à la demande d'un requérant individuel, à évaluer si l'organisation internationale a méconnu ses propres règles. L'inspection sur site est bien prévue, mais semble très proche du pouvoir d'enquête juridictionnelle envisagé *supra*. La mention du consentement préalable de l'Etat territorialement compétent apparaît pour sa part plus comme un rappel du droit international général que comme le résultat d'une négociation internationale portant sur les limites que les Etats souhaitaient – ou non – poser à l'intrusion étrangère sur leur sol.

Est-ce à dire pour autant que les Panels d'inspection relèveraient du pouvoir d'enquête juridictionnel, et non de l'inspection objet de l'étude? Une première réponse négative découle d'une distinction classique : mécanisme contentieux n'égal pas recours juridictionnel¹¹². Sans approfondir ce point pouvant faire l'objet d'une étude autonome, le Panel n'est, justement, pas une juridiction. Il ne s'agit donc pas d'un pouvoir d'enquête juridictionnel, mais bien d'une fonction *d'inspection* à l'occasion d'une procédure contentieuse. Il est ainsi possible de considérer qu'une évolution de l'inspection est en cours, dans le sens de son intégration aux fonctions contentieuses internationales – au moins dans le secteur économique.

La généralisation des inspections purement contentieuses semble *prima facie* un phénomène plutôt positif. Les recours contentieux se multiplient car ils sont considérés comme efficaces; or les inspections classiques ne le sont pas nécessairement, du fait de leur peu d'utilisation¹¹³ ou du fait de leur

111. Résolutions citées *supra* note 40.

112. Pour un exposé éclairant sur la distinction des fonctions contentieuse et juridictionnelle et les confusions doctrinales en France et au Royaume-Uni, voir Perroud Thomas, *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 127, 2013, p. 42-46.

113. Tel est le cas du système Antarctique, fort peu utilisé depuis sa création.

standardisation à l'excès qui peut faire craindre une perte de pertinence du dispositif. L'on pourrait donc soutenir que l'inspection au sens classique est rendue dispensable du fait de la multiplication des recours contentieux. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que cette évolution – si elle s'avérait réellement en cours – revient à subjectiviser, par la création d'un recours, un processus jusqu'alors, sauf exception, purement objectif. Par ailleurs, l'inspection contentieuse présente des modalités *ratione temporis* différentes des autres procédures d'inspection, puisqu'il s'agit dans le cadre des Panels d'un contrôle *a posteriori*, tandis que les inspections classiques relèvent d'un contrôle la plupart du temps *a priori* de la survenance d'un litige. Il est possible d'en voir les aspects positifs, mais d'autres questions surgissent alors : l'inspection, dans ce cas, n'est plus un mécanisme de confiance et de surveillance mutuelle, mais un outil contentieux soumis à des limites (délais de procédure, accessibilité des recours, ...).

Ces nouvelles inspections clairement influencées par la juridictionnalisation du droit international s'inscrivent également dans un autre mouvement qui en affecte aujourd'hui la définition même : l'internalisation.

B. L'internalisation de l'inspection internationale

La doctrine évoque peu la question de la juridictionnalisation du droit international en lien avec celle de l'institutionnalisation interne des organisations. Pourtant, depuis les années 1950, une « prolifération de juridictions » purement internes aux organisations internationales est avérée : quatre juridictions dans les années 1950, une vingtaine dans les années 1990¹¹⁴, plus de vingt-cinq tribunaux administratifs internationaux et assimilés dans les années 2010¹¹⁵. Ce mouvement d'institutionnalisation interne a impliqué une *internalisation* de certaines inspections, ce qui constitue un deuxième facteur explicatif de l'émergence des « inspections » du Panel. Cette internalisation de l'inspection peut être analysée sous l'angle de son intégration dans le vaste domaine de la « gouvernance » (1) ; elle conduit, alliée aux éléments précédents, à renouveler l'approche définitionnelle de l'inspection internationale (2).

1) L'intégration de l'inspection au sein du droit de la bonne gouvernance

Il serait anachronique de considérer que l'inspection n'intervient dans le spectre de la gouvernance interne des organisations internationales que dans

114. D. Ruzié, « Rapport général », dans SFDI, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, Journée d'études, Paris, Pedone, 1995, p. 14-15.

115. A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents internationaux à un recours effectif. Vers un droit commun de la procédure administrative internationale*, Leiden, Boston, Brill Nijhoff, 2016, par exemple dans le tableau II.10 sur le financement des juridictions administratives internationales, p. 289-293.

les années 1990. Satisfaite du travail du Comité d'experts *ad hoc* chargé d'examiner les finances de l'Organisation et de ses agences¹¹⁶, l'Assemblée générale des Nations Unies a en effet créé dès la fin des années 1960 le Corps commun d'inspection du système des Nations Unies¹¹⁷. Son Statut, adopté en 1976, prévoit un pouvoir d'inspection interne particulièrement étendu :

«Les Inspecteurs ont les plus larges pouvoirs d'investigation dans tous les domaines qui intéressent l'efficacité des services et le bon emploi des fonds. Ils apportent un point de vue indépendant par le moyen d'inspections et d'évaluations visant à améliorer la gestion et les méthodes et à assurer une plus grande coordination entre les organisations. Le Corps commun s'assure que les activités entreprises par les organisations sont exécutées de la façon la plus économique et qu'il est fait le meilleur usage possible des ressources disponibles pour mener à bien ces activités. ... Les Inspecteurs peuvent proposer les réformes ou faire les recommandations qu'ils jugent nécessaires aux organes compétents des organisations. Ils n'ont pas, toutefois, de pouvoir de décision et ils ne s'ingèrent pas dans les activités des services qu'ils inspectent.»¹¹⁸

Proches de l'audit, ces fonctions sont à l'évidence directement inspirées des inspections présentes dans les institutions publiques internes¹¹⁹. La doctrine et la pratique contemporaines désignent aujourd'hui ces pratiques internes sous le terme de «gouvernance», qui présente de nos jours une dimension communicationnelle liée au besoin moderne de renforcer la légitimité – ou l'image de légitimité – des institutions internationales. Cette seconde dimension apparaît plus encore dans le discours juridique relatif à la «bonne gouvernance». La doctrine récente considère ainsi que :

«le droit international de la gouvernance s'entend de l'ensemble des principes et règles de l'ordre juridique international et de ceux de l'ordre

116. Assemblée générale, résolution 2049 (XX) du 13 décembre 1965.

117. Assemblée générale, résolution 2150 (XXI) du 4 novembre 1966.

118. Assemblée générale, résolution 31/192 du 22 décembre 1976, article 5.

119. Voir C. Stamatellos, *Le contrôle de l'administration des Nations Unies par le Corps commun d'inspection: la rationalisation de la politique du personnel de l'organisation*, thèse pour le doctorat d'Etat en droit soutenue en novembre 1985, Université Paris-Sud, p. 13-44 où une comparaison avec les systèmes de contrôle internes des Etats est présentée. La principale différence avec la fonction de la Cour des Comptes française décelée est que le corps commun

«étudie un service, dans son ensemble, ou sur un point précis, en examinant à la fois son mode de fonctionnement et la façon de l'améliorer, soit par une modification de ses structures ou de sa réglementation, soit par une mise en cause de la conception de travail»,

tandis que la Cour française commence par contrôler et n'envisage la modification que si elle décèle un dysfonctionnement (*ibid.*, p. 43).

juridique interne à effets extraterritoriaux, régissant la gestion des affaires publiques d'un Etat ou d'un groupe d'Etats organisés et l'exercice des pouvoirs y afférant, au service du bien commun/intérêt général, dans le respect de l'Etat de droit et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs ainsi que de la communauté internationale»¹²⁰.

Cette définition pourrait être discutée; il suffit néanmoins de relever que la gouvernance fait appel à certaines notions telles que l'Etat de droit – ou la *rule of law* dans sa version des systèmes de *common law* – et met au cœur du processus de gestion et d'exercice du pouvoir l'idée de contrôle. L'aspect qualitatif de la « bonne » gouvernance se traduit par la possibilité, par les sujets d'une organisation, d'exercer une forme de *contrôle* de son activité, selon des modalités diverses. En droit des organisations internationales, les principales traductions en sont la multiplication des discours sur la transparence, la création de procédures de consultation du public, la publication des décisions et débats, l'amélioration des dispositifs internes de contrôles comptable, éthique et anti-corruption, ou encore la création de recours internes permettant à des tiers intéressés de contester certaines décisions. L'ensemble est souvent désigné par le concept, encore un peu flou, d'*accountability*¹²¹.

L'institution même du Panel et des mécanismes régionaux, qui ont « tous été créés dans le même esprit et avec les mêmes objectifs »¹²² correspond à cette démarche :

« [i]l s'agit d'accroître la transparence et la participation publique dans le processus de décision des organisations financières ainsi que la responsabilisation de ces dernières dans la conduite de leurs activités au regard des populations concernées »¹²³.

Plus encore :

« la procédure devant le Panel d'inspection peut être considérée comme une activité de suivi et contrôle par l'organe d'une organisation internationale. Il y a là une sorte de système d'« auto-contrôle » ou d'« auto-suivi » qui se fonde sur l'idée d'*accountability* des organisations internationales »¹²⁴.

120. M. Kamto, *Droit international de la Gouvernance*, Paris, Pedone, 2013, p. 34-35.

121. Sur cette notion, voir de manière générale V. Ndior, *La participation d'entités privées aux activités des institutions économiques internationales. Contribution à l'étude de l'accountability des organisations internationales*, thèse de droit public soutenue le 10 décembre 2013, université de Cergy Pontoise.

122. L. Boisson De Chazournes, « Les panels d'inspection », dans SFDI, *Droit international et développement. Colloque de Lyon*, Paris, Pedone, 2015, p. 112.

123. *Idem*.

124. L. Boisson De Chazournes et M. Mbengue Makane, « Suivi et contrôle », dans E. Lagrange et J.-M. Sorel (dir. publ.), *Droit des organisations internationales, op. cit.*, note 55, p. 812.

Une fois la procédure d'inspection achevée, l'action de l'organisation internationale est là encore différente : si le rapport d'inspection est essentiellement destiné aux Etats parties dans le cadre traditionnel, qui peuvent choisir de ne pas agir, la Banque mondiale a tout intérêt, lorsqu'une violation de son droit interne est apparue dans le cadre d'une inspection, à régulariser la situation. Il n'y a d'ailleurs pas d'exemple topique de cas dans lequel la Banque ne se serait pas conformée à une constatation du Panel d'inspection, celle-ci n'ayant en réalité aucun intérêt à ne pas réagir en conséquence.

Aussi, tant les fondements de la mise en place d'un régime d'inspection – la confiance mutuelle par la surveillance d'un côté, l'*accountability* de l'organisation de l'autre – que ses conséquences sont fort différentes selon que l'on observe les inspections *classiques* ou ces nouvelles inspections *internes* aux organisations internationales. Cette internalisation amène naturellement à s'interroger sur la pertinence de la définition adoptée de l'inspection à titre liminaire.

2) La nécessité de repenser la définition de l'inspection internationale

L'observation de l'évolution des régimes d'inspection d'un point de vue juridique montre que les grandes dynamiques du droit international ont exercé sur eux différents types d'influences, à tel point que la conception initiale de l'inspection ne correspond plus à la réalité. A tout le moins, la définition fonctionnelle adoptée ne permet pas d'embrasser l'intégralité des phénomènes actuellement couverts par le terme « inspection ». La démarche scientifique choisie impose donc de repenser cette définition, non sans avoir délimité les termes de cette nouvelle démarche.

Or, justement, tout semble a priori être une question de *termes*. Il a été indiqué que mis à part le Panel d'inspection de la Banque mondiale, seule la Banque africaine de développement avait créé un organe dénommé mécanisme « d'inspection »¹²⁵. Les autres mécanismes, bien que reproduisant *mutatis mutandis* le même modèle, ont tous adopté une terminologie différente : *Accountability Mechanism* pour la Banque asiatique de développement, *Independant Consultation and Investigation Mechanism* pour la Banque interaméricaine de développement, *Project Complaint Mechanism* pour la Banque européenne de reconstruction et de développement, Mécanisme de traitement des plaintes pour la Banque européenne d'investissement, ou encore *Complaints Handling Mechanism* pour la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures. La question surgit avec évidence : la Banque mondiale n'a-t-elle pas simplement commis une erreur terminologique en intitulant son mécanisme novateur « Panel d'inspection » ? « Panel d'enquête » n'eût-il pas été plus adapté ? Si le terme *inspection* n'avait pas été mentionné, les réflexions

125. Voir *supra* les notes 86 et 87.

doctrinales sur la notion d'inspection n'auraient-elles pas d'emblée exclu ces organes contentieux de l'étude des régimes d'inspection ?

Un argument vient nuancer, à la réflexion, les réponses positives que l'observateur serait tenté d'apporter à ces interrogations. Il réside dans la résolution d'une autre question : pourquoi le Corps commun d'inspection des Nations Unies, qui pose finalement le même problème terminologique que les Panels, n'a jamais été considéré comme relevant de l'*inspection* ? Il s'avère que les Panels d'inspection effectuent bien des inspections *in situ*, contrairement au Corps commun d'inspection qui ne fait que de l'évaluation interne de services et ne vérifie en aucun cas la conformité d'une action à une règle de droit international. Cela explique sans doute que tant la pratique que la doctrine incluent aujourd'hui très clairement les Panels au sein du phénomène de l'inspection, nonobstant la terminologie différente adoptée par les banques régionales. L'analyse des débats précédant l'institution du Panel d'inspection et des différentes hypothèses proposées démontre d'ailleurs une intention claire de créer un mécanisme doté d'une fonction d'*inspection*¹²⁶.

Une fois admise la nécessité d'intégrer ces Panels dans le champ de l'inspection, deux voies sont possibles pour une possible remise en cause de sa définition classique, sur le plan méthodologique. La première consiste à adopter une définition de l'inspection internationale extrêmement large, de sorte qu'elle puisse englober ces nouveaux phénomènes. L'on pourrait ainsi proposer la définition suivante, selon laquelle les inspections seraient des *mécanismes non juridictionnels relevant de l'ordre juridique international ou de l'ordre interne d'une organisation internationale, prévoyant la vérification de la conformité de faits, procédures, installations ou événements à des normes*¹²⁷ préalablement identifiées. Ainsi étendue, la définition de l'inspection tient bien compte, a priori, de toutes les nouvelles formes envisagées. Néanmoins, cette extension considérable a également pour conséquence de diluer la notion d'inspection dans un ensemble plus vaste, de sorte qu'il devient difficile de la distinguer d'autres mécanismes et que ses spécificités n'apparaissent plus avec évidence.

La seconde voie, que nous privilégions, consiste à tenir compte du dédoublement de la notion du fait de la conjonction des facteurs identifiés jusqu'ici. Or, ces facteurs amènent à considérer que parallèlement aux inspections internationales *stricto sensu* se sont développées des *inspections internationales administratives*. En référence au droit international administratif, branche de droit international concomitante à l'émergence des organisations internationales qui a essentiellement connu son heure de gloire à

126. F. I. Shihata Ibrahim, *The World Bank Inspection Panel: In Practice*, 2^e ed., Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 1-27.

127. La référence à la notion de «normes» est ici entendue de manière large, et englobe les référentiels qui peuvent être précisés par certains standards.

l'occasion de travaux doctrinaux du début du siècle dernier¹²⁸, il est en effet possible de désigner ces inspections créées au sein de l'ordre juridique de chaque organisation concernée et exercées dans le cadre du contrôle du pouvoir interne exercé par elle, d'*administratives*. L'utilisation du terme « administratif » renvoie ici à la définition – certes un peu simpliste – de Jean Rivero selon lequel « [l]e pouvoir administratif, c'est l'exercice du pouvoir au quotidien »¹²⁹.

L'évolution de l'inspection du fait de celle du droit international conduit donc, aujourd'hui, à distinguer l'inspection internationale – dont relèvent les mécanismes non juridictionnels issus de l'ordre juridique international prévoyant l'envoi, par un ou plusieurs sujet(s) de droit international, de personnes en un lieu soumis à la juridiction d'un autre sujet avec pour mandat de vérifier sur place la conformité de faits, procédures, installations ou événements avec des normes préalablement identifiées – de l'inspection internationale administrative, dont relèvent les mécanismes contentieux internes aux ordres juridiques des organisations internationales prévoyant l'envoi de personnes en un lieu soumis à la juridiction d'un sujet de droit international, avec pour mandat de vérifier sur place la conformité de faits, procédures, installations ou événements avec des normes internes préalablement identifiées. Mais l'émergence de ces inspections internationales administratives auprès des inspections internationales est également le fait des changements permanents de la communauté des Etats et de l'humanité en général, qui modèlent ceux du droit international. Cette perspective ouvre la voie à un second niveau d'analyse, consacré aux évolutions non du *droit international* mais de la *société internationale*.

SECTION 2 **L'INFLUENCE DE L'ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ INTERNATIONALE SUR CELLE DES RÉGIMES D'INSPECTION**

L'attitude des acteurs de la société internationale entre eux conditionne nécessairement leur propension à favoriser, ou non, les régimes d'inspection pour garantir le respect du droit international. En cas de crise internationale, de repli protectionniste ou au contraire d'ouverture

128. Voir P. Kazansky, « Théorie de l'administration internationale », *RGDIP*, vol. 9, 1902, p. 353-367 ; P. Negulesco, « Principes du droit international administratif », *Recueil des cours*, tome 51 (1935), p. 643-686. Un certain regain d'intérêt pour le droit de la fonction publique internationale peut ainsi être observé ; voir par exemple A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents internationaux à un recours effectif. Vers un droit commun de la procédure administrative internationale*, *op. cit.*, note 116.

129. La citation est rapportée par Georges Abi-Saab et reprise par Benedict Kingsbury ; voir B. Kingsbury et A. Pellet, « Views on the Development of a Global Administrative Law », dans C. Bories (dir. publ.), *Un droit administratif global ? / A Global Administrative Law ? Actes du colloque des 16 et 17 juin 2011*, Paris, Pedone, coll. Cahiers internationaux, CEDIN, CRDP, n° 28, 2012, p. 13.

au multilatéralisme, les Etats présenteront une vision changeante de leur conception de la souveraineté, laquelle conditionne leur consentement à l'inspection internationale. Parallèlement, l'évolution technologique ouvre de nouvelles perspectives permettant soit de faciliter, soit de contrecarrer les objectifs – et la mise en œuvre – des régimes d'inspection. L'ensemble de ces problématiques a un impact mesurable sur l'évolution des régimes d'inspection (par. 1). D'un autre côté, des caractéristiques contemporaines de cette société, telle que la visibilité accrue des personnes privées – physiques et morales – et leur implication croissante sur la scène internationale, invitent à envisager l'hypothèse de nouvelles formes d'inspection qui ne seraient plus totalement internationales (par. 2).

Paragraphe 1 **Les régimes d'inspection face aux mutations de la société internationale**

Les Etats ont progressivement pris conscience du fait que certaines problématiques dépassent les intérêts privés, et adopté en conséquence des comportements juridiques en vue de la reconnaissance de certains droits. Cette prise de conscience n'est pas sans effets sur les régimes d'inspection, lesquels bénéficient également de l'évolution technologique. Ces évolutions peuvent être analysées sous l'angle des évolutions structurelles de la société internationale (B). Mais, d'un autre côté, la création des systèmes d'inspection comme leur application dépend aussi des comportements conjoncturels des Etats sur la scène internationale (A).

A. La modulation des régimes d'inspection par les crises récurrentes du multilatéralisme

Trois tiraillements affectent principalement l'action juridique des Etats sur la scène internationale, dans des mouvements permanents oscillant des uns aux autres selon des facteurs complexes – politiques, historiques, voire personnels lorsqu'un dirigeant adopte des comportements rompant avec ceux de ses prédécesseurs. Pourtant, toutes ces dynamiques ne paraissent pas avoir un impact déterminant sur l'inspection internationale. Par exemple, l'un des équilibres de la société internationale, plus susceptible d'affecter les modalités de l'inspection que leur création, est le tiraillement entre coopération internationale et revendications souverainistes. Certains Etats voyant dans l'inspection une atteinte à leur souveraineté ou à celle des autres¹³⁰, il paraîtrait cohérent que des résistances apparaissent à l'occasion d'inspections. Pourtant, une telle pratique est fort peu documentée dans le cadre des inspections mutuellement acceptées dans le cadre conventionnel

130. Voir en particulier G. Le Guelte, «Les inspections de l'AIEA: la construction d'un système de sécurité collective», *loc. cit.*, note 39, et la citation qui y est reproduite.

– mettant donc de côté les inspections imposées par le Conseil de sécurité. Si cette absence n'exclut pas pour autant l'existence de ces difficultés, elle invite à s'attacher à observer les conséquences d'autres tensions de la société internationale, à l'instar de celles entre multilatéralisme et consensualisme (1) et entre multilatéralisme et bilatéralisme (2)).

1) *Les régimes d'inspection face au tiraillement entre multilatéralisme et consensualisme*

Cette tension peut être ainsi résumée: il s'agit de l'idée selon laquelle le principe du consentement donné par les Etats à l'inspection – qui en constitue l'une des conditions – peut être mis à mal par l'action multilatérale. Tel est naturellement le cas lorsque, de manière multilatérale, les Etats décident d'imposer des inspections à un autre Etat souverain, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L'exemple topique de l'Irak montre que les Etats se voyant imposer des inspections ne les facilitent parfois qu'avec grande modération, comme cela était prévisible. C'est ainsi que le Conseil de sécurité a pu, à propos des inspections en Irak décidées en 1991¹³¹, noter

«avec une préoccupation croissante que l'incident décrit dans la lettre datée du 9 mars 1996 ..., ainsi que le nouvel incident survenu le 11 mars 1996, au cours duquel une équipe d'inspection s'est vu de nouveau refuser l'accès immédiat et inconditionnel à un emplacement désigné aux fins d'inspection par la Commission conformément à sa résolution 687 (1991), ont été suivis les 14 et 15 mars 1996 d'autres incidents du même ordre. Dans chaque cas, l'accès n'a finalement été accordé qu'après des retards inacceptables»¹³².

Les déclarations du Président du Conseil de sécurité se font le relais des différentes difficultés imposées, non sans une certaine inventivité, aux inspecteurs en Irak en juin 1997¹³³ ou en novembre 1997¹³⁴. La Commission de

131. Conseil de sécurité, résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, section C, paragraphe 9, b), i). Le Conseil «[e]stim[e] qu'il se doit de prendre, en vertu du chapitre VII», un certain nombre de mesures, dont la création d'une «commission spéciale qui procédera immédiatement à une inspection sur place des capacités biologiques et chimiques de l'Iraq et de ses capacités en missiles, en se fondant sur les déclarations irakiennes».

132. Déclaration du Président lors de la 3642^e séance du Conseil de sécurité tenue le 19 mars 1996, S/PRST/1996/11.

133. Déclaration du Président lors de la 3789^e séance du Conseil de sécurité tenue le 13 juin 1997, S/PRST/1997/33 à propos des

«quatre incidents survenus les 4, 5 et 7 juin 1997, au cours desquels des personnels irakiens ont fait obstruction de façon inacceptable à des vols d'hélicoptères nécessités par l'inspection de sites désignés par la Commission spéciale en vertu des résolutions 687 (1991), 707 (1991) et 715 (1991) du Conseil, mettant en danger les hélicoptères et leurs équipages, ainsi que des personnes au sol».

134. Déclaration du Président lors de la 3832^e séance du Conseil de sécurité tenue le 13 novembre 1997, S/PRST/1997/51 dénonçant

contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (COCOVINU) qui succède à la commission spéciale en 1999¹³⁵, rencontre les mêmes difficultés, à tel point que le Conseil de sécurité déplore en 2002 «l'absence depuis décembre 1998 de contrôle, d'inspection et de vérification internationale en Iraq des armes de destruction massive et des missiles balistiques, comme l'exigeaient les résolutions pertinentes»¹³⁶ et décide «d'instituer un régime d'inspection renforcé dans le but de parachever de façon complète et vérifiée le processus de désarmement»¹³⁷. Ce régime, effectivement contraignant¹³⁸, semble efficace jusqu'à l'achèvement de la mission de la COCOVINU¹³⁹.

Si le résultat de cette tension peut être jugé satisfaisant ou insatisfaisant selon le point de vue choisi, il n'en demeure pas moins qu'elle a de réels impacts sur l'existence des régimes d'inspections. Cette situation constitue en effet un argument de décrédibilisation des régimes d'inspection, lesquels, alors qu'ils semblent efficaces lorsqu'ils sont consentis, montrent leur inefficacité dans le cadre contraignant. En réalité, l'on devrait considérer que ce ne sont pas les régimes d'inspection, mais l'action de la communauté internationale qui est, dans ce cas, inefficace. L'exemple irakien montre que face à une telle inefficacité, la réaction de la société internationale est de renforcer le système

«la décision inacceptable du Gouvernement irakien d'expulser le personnel de la Commission spéciale d'une certaine nationalité et, par là, d'imposer des conditions à la Commission spéciale, en violation des résolutions pertinentes du Conseil qui établissent les critères permettant de juger du respect par l'Iraq de ses obligations».

135. Conseil de sécurité, résolution 1284 du 17 décembre 1999, S/RES/1284 (1999), section A, §1.

136. Conseil de sécurité, résolution 1441 du 8 novembre 2002, S/RES/1441 (2002).

137. *Idem*.

138. Le nouveau régime renforcé prévoit par exemple que

«l'Iraq permettra à la Commission et à l'AIEA d'accéder immédiatement, sans entrave, inconditionnellement et sans restriction à la totalité des zones, installations, équipements, relevés et moyens de transport qu'elles souhaitent inspecter, y compris sous terre, et d'accéder à tous les fonctionnaires et autres personnes que la Commission ou l'AIEA souhaite entendre, selon des modalités ou à l'endroit que choisiront la Commission ou l'AIEA, dans l'exercice de leurs mandats respectifs sous tous leurs aspects; décide en outre que la Commission et l'AIEA pourront à leur gré mener des entretiens dans le pays ou à l'extérieur, faciliter le voyage à l'étranger des personnes interrogées et des membres de leur famille et que, à la convenance de la Commission et de l'AIEA, ces entretiens pourront se dérouler sans la présence d'observateurs du Gouvernement irakien» (*ibid.*, par. 5).

139. Le gouvernement irakien indique qu'il «voudrait que soit mis un terme au mandat de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (COCOVINU), étant donné qu'elle a achevé ses tâches» dans une lettre datée du 11 novembre 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Premier Ministre irakien, annexée à la résolution 1723 du 28 novembre 2006, S/RES/1723 (2006). Les fonctions de la COCOVINU ne prennent fin qu'en 2007, avec la résolution 1762 du 29 juin 2007, S/RES/1762 (2007).

de contrainte et les prérogatives des inspecteurs jusqu'à l'aboutissement du processus. Il en résulte la déformation de l'une des caractéristiques de l'inspection, censée être consentie par la partie inspectée.

2) *Les régimes d'inspection face au tiraillement entre multilatéralisme et bilatéralisme*

La deuxième tension est celle observable entre le multilatéralisme et le bilatéralisme. Généralement, en cas d'échec du multilatéralisme sur certaines questions, un regain de développement des accords bilatéraux s'observe ; il suffit pour s'en convaincre de songer à la stagnation du cycle de Doha et à la prolifération d'accords bilatéraux en découlant¹⁴⁰. Ce mouvement ne semble néanmoins pas affecter les régimes d'inspections, même s'ils peuvent parfois être institués par des traités bilatéraux. Cette idée de droit d'inspection réciproque entre deux Etats n'est pas nouvelle dans le paysage conventionnel, puisque la France et l'Angleterre le prévoyaient déjà dans les conventions du début du XVIII^e siècle¹⁴¹. L'inspection de la conformité des aéronefs aux normes de sécurité en vigueur est ainsi prévue par de nombreuses conventions bilatérales entre Etats parties à la Convention de Chicago¹⁴², par des formules soit identiques d'une convention à l'autre¹⁴³, soit très

140. C. Deblock, « Le partenariat transatlantique : un accord commercial de troisième génération », *AFRI*, vol. 15, 2014, p. 721. De manière plus générale, S. Sur relève que

« [I]a crise du multilatéralisme conduit alors les Etats-Unis à chercher à conclure en tant que de besoin des accords bilatéraux avec des partenaires choisis, face auxquels leur puissance peut mieux s'exprimer que dans un cadre multilatéral, où elle est encadrée. Cette préférence pour le bilatéralisme gagne aussi la Chine, notamment avec ses voisins »

(S. Sur « La régulation juridique des relations internationales vingt ans après », *AFRI*, vol. 13, 2012, p. 53).

141. Voir *supra* note 13.

142. Par exemple, voir Protocole complémentaire à l'accord entre la République fédérale d'Allemagne et Malte relatif aux transports aériens du 9 septembre 1994, La Valette, 17 novembre 1999, *RTNU*, vol. 2504, 2008, n° A-36489, article 1.3 :

« ... il est convenu que tout aéronef exploité par les entreprises désignées dans le cadre de services assurés en direction ou en provenance du territoire d'une autre Partie contractante peut, alors qu'il se trouve à l'intérieur du territoire de l'autre Partie contractante, être soumis à une inspection par les représentants autorisés de l'autre Partie contractante tant à bord qu'autour de l'aéronef afin de vérifier la validité des documents de bord et ceux des membres de l'équipage ainsi que des conditions visibles de l'aéronef et de son équipement (inspection sur place) sous réserve que cette intervention n'entraîne pas de retard excessif ».

143. La formulation de la note 143 est par exemple identique dans l'Accord relatif au transport aérien entre le Gouvernement fédéral d'Autriche et le Gouvernement de la République dominicaine, Saint-Domingue, 19 avril 2007, *RTNU*, vol. 2603, 2009, n° I-46312 (entré en vigueur le 1^{er} juin 2009), article 15.3.

similaires¹⁴⁴. Ces inspections, fondées sur le droit de visite prévu par le peu précis article 16 de la Convention de Chicago¹⁴⁵ – certainement inspiré du droit de visite prévu en droit de la mer – et à laquelle certains accords bilatéraux font directement référence¹⁴⁶, viennent en préciser la portée. Il ne s’agit donc pas d’un contournement du multilatéralisme par l’instauration de mécanismes bilatéraux, mais de la précision bilatérale d’un système universel. Malgré l’existence de quelques inspections en matière sanitaire visant à s’assurer que les importations respectent les législations communes en la matière¹⁴⁷ et des accords américano-soviétiques relatifs aux essais nucléaires¹⁴⁸ ou à certains missiles¹⁴⁹, les régimes d’inspection sont peu prévus de manière bilatérale

144. Par exemple : Accord entre le Gouvernement de l’Australie et le Gouvernement des Emirats arabes unis relatif aux services aériens, Dubaï, 8 septembre 2002, *RTNU*, vol. 2438, n° I-43920, article 8.3 ; Accord relatif au transport aérien entre le Gouvernement de l’Etat d’Israël et le Gouvernement de la République socialiste démocratique de Sri Lanka, Jérusalem, 24 août 2003, *RTNU*, vol. 2310, 2005, n° I-41204, article 9.3 ; Accord relatif aux services aériens entre le Gouvernement des Etats-Unis du Mexique et le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine, Hong Kong, 20 novembre 2006, *RTNU*, vol. 2553, 2008, n° I-45553, article 13.3.

145. Convention sur l’aviation civile internationale, Chicago, 7 décembre 1944, article 16 :

« Les autorités compétentes de chacun des Etats contractants ont le droit de visiter, à l’atterrissage et au départ, sans causer de retard déraisonnable, les aéronefs des autres Etats contractants et d’examiner les certificats et autres documents prescrits par la présente Convention. »

146. Par exemple : Accord relatif aux services aériens entre le Gouvernement de la République de Corée et le Gouvernement de Sa Majesté le Roi du Népal, Katmandou, 21 septembre 2004, *RTNU*, vol. 2842, 2012, n° I-49703, article 14.3 ; Accord entre le Gouvernement de l’Australie et le Gouvernement de l’Inde relatif aux services aériens, New Delhi, 6 mars 2006, *RTNU*, vol. 2483, 2007, n° I-44571, article 5.6.

147. Par exemple, Accord de coopération phytosanitaire entre le Gouvernement de la République de Colombie et le Gouvernement de la République populaire de Chine, Beijing, 6 avril 2005, *RTNU*, vol. 2761, 2011, n° I-48683, article 6.1. L’inspection ne vise toutefois pas spécialement le respect d’une norme internationale, mais le respect d’une réglementation interne « couverte » par le traité.

148. Protocole au Traité entre l’URSS et les Etats-Unis d’Amérique relatif à la limitation des essais souterrains d’armes nucléaires, Washington, 1^{er} juin 1990, *RTNU*, vol. 1714, 1993, n° I-29637, section IV et surtout VII (« inspection sur place »). Voir la définition en section I.6 :

« Par inspection sur place, il faut entendre les activités auxquelles procède la Partie effectuant la vérification sur le territoire de la Partie effectuant l’explosion, conformément à la Section VII du présent Protocole, en vue d’obtenir de manière indépendante des données sur les conditions dans lesquelles l’explosion sera réalisée et de confirmer la validité des données fournies par la Partie effectuant l’explosion. »

149. Traité entre les Etats-Unis d’Amérique et l’URSS sur l’élimination de leurs missiles à portée intermédiaire et à plus courte portée, Washington, 8 décembre 1987, *RTNU*, vol. 1657, 1991, n° I-28521, article XI, renvoyant au Protocole concernant les procédures d’élimination des systèmes de missiles visés par le Traité entre les Etats-Unis d’Amérique et l’URSS sur l’élimination de leurs missiles à portée intermédiaire et à plus courte portée, Washington, 8 décembre 1987, *RTNU*, vol. 1657, 1991, n° I-28521, articles II.2., IV.1.c.

en dehors des domaines maritime et aéroportuaire. Les «flux et ... reflux du bilatéralisme ou du multilatéralisme»¹⁵⁰ n'ont ainsi que peu de prise sur les régimes d'inspection, qui, au contraire d'y être soumis, semblent au contraire constituer des solutions et points d'accord entre les grandes puissances : les exemples du Traité sur l'Antarctique ou du Traité sur l'espace extra-atmosphérique en sont topiques.

L'inspection subit donc relativement peu, sur le plan juridique, les fluctuations de la société internationale, sauf lorsque celle-ci s'entend unanimement pour l'imposer à un Etat menaçant. Au contraire, elle apparaît comme un instrument du multilatéralisme et de l'apaisement, ne posant question que lorsqu'elle est décidée de manière multilatérale à l'encontre d'un Etat n'ayant pas donné son consentement précisément à l'inspection. Constituant manifestement une solution à même de réunir les Etats les plus opposés durant les périodes les plus diplomatiquement tendues, il est logique que l'inspection tende à devenir l'instrument privilégié de la garantie du respect des obligations substantielles les plus importantes de notre époque.

B. L'influence des avancées de la société internationale sur les régimes d'inspection

Après avoir mesuré l'impact des crises conjoncturelles, mais cycliques, de la société internationale sur les régimes d'inspection, il est intéressant, sur le plan historique, de s'interroger sur les changements plus pérennes qui l'affectent. L'on doit alors relever l'évolution de l'inspection face aux grandes orientations philosophiques de la société internationale (1). Celle-ci est favorisée, dans sa réalisation, par l'évolution technologique mondiale. Si ce point n'est pas majeur dans l'analyse de l'évolution historique des régimes d'inspection, l'ignorer reviendrait à nier l'influence que la technologie a pu avoir dans la décision d'adopter un système d'inspection international – et dans la détermination de ses modalités précises (2).

1) L'évolution substantielle de l'inspection face à l'objectif de paix entre les nations

De manière générale, il ressort des éléments précédents qu'à l'origine utilisée pour garantir l'application des traités ou lutter contre certaines infractions internationales, l'inspection est devenue un instrument du maintien de la paix au cours du XX^e siècle. Cela est cohérent avec l'évolution de la société internationale qui recherche, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, essentiellement à maintenir la paix entre ses membres. Certains débats tenus à New York dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales

150. P. Juillard, «L'évolution des sources du droit des investissements», *Recueil des cours*, tome 250 (1994), p. 22.

confirment cette conception de l'inspection. Ainsi, l'inspection a pu être considérée comme une solution pertinente pour éviter le conflit atomique avec l'URSS à la fin des années 1950 – le représentant américain plaidant alors, sans succès face au veto soviétique, que « l'établissement d'une importante zone d'inspection internationale, comme le proposent les Etats-Unis, serait un premier pas constructif vers l'atténuation des tensions mondiales »¹⁵¹. Plus récemment, l'on se souvient du discours du Ministre français des Affaires étrangères s'opposant à la guerre américaine en Irak : « [i]l y a une alternative à la guerre : désarmer l'Irak par les inspections »¹⁵² – inspections qui étaient en cours mais n'étaient pas facilitées par le gouvernement irakien. De manière discutable, la doctrine a pu considérer que cette

« logique de soutien au processus d'inspections apparaît rapidement comme une forme de complaisance à l'égard du régime de Saddam Hussein face à un discours politique américain et britannique soulignant les horreurs de ce régime et donnant ainsi des arguments moraux à une intervention »¹⁵³.

Mais il apparaît que l'inspection est souvent non pas *utilisée*, mais *invquée* comme une solution alternative au conflit. En ce sens, elle est considérée, à tout le moins dans le discours juridique des Etats, comme une garantie possible de la paix.

Pour aller plus loin, il est possible de considérer que l'expérience irakienne a pu élargir cette fonction – potentielle – de l'inspection. La France n'a en effet pas évoqué cette possibilité à l'occasion de la réflexion sur un cadre juridique comme la rédaction d'un traité, mais en dernier recours avant l'usage de la force armée. Jusqu'alors garantie du respect du droit international, l'inspection pourrait être en ce sens et de manière prospective vue comme le dernier rempart du maintien de la paix.

Cette dimension relative à la paix est peut-être l'une des clés d'explication de l'absence de régimes d'inspection dans les domaines juridiques couvrant plusieurs grands enjeux actuels. Il a été vu *supra* que les bouleversements du monde – tels la conquête spatiale – ont entraîné le développement de régimes d'inspection tendant à assurer une confiance collective autour de règles communes à tous les Etats concernés. L'on peut aisément y voir le signe que les régimes d'inspection sont conçus par la société internationale dans l'intérêt général de tous les Etats, afin de protéger, par exemple, des biens

151. Conseil de sécurité, débat sur le projet de résolution des Etats-Unis d'Amérique S/3995, document précité note 66, p. 1.

152. D. de Villepin, intervention devant le Conseil de sécurité, 14 février 2003, reproduit dans F. Coulée, « Pratique française du droit international », *AFDI*, vol. 49, 2003, p. 735.

153. G. Lafarge et A. Novosseloff, « L'ONU et la crise iraquienne : d'une impasse à l'autre », *AFRI*, vol. V, 2004, p. 247.

collectifs. Mais il ressort également de l'analyse que tous ces régimes ont depuis les années 1950 pour fonction directe ou indirecte de maintenir la paix entre les grandes puissances. Or, ce souci de maintenir la paix n'est pas aussi prégnant dans les débats autour des grands enjeux mondiaux actuels ; à tout le moins, le risque d'émergence d'un conflit armé n'apparaît pas évident. La société internationale n'envisage pas collectivement – peut-être à tort – les considérations environnementales ou la régulation du cyberspace comme des problématiques nécessitant la construction d'un régime juridique propre à assurer le maintien de la paix entre ses membres, alors que l'inspection interétatique a manifestement tendance à se développer de manière privilégiée dans des domaines où celle-ci est en jeu. Seule l'observation des futures utilisations des régimes d'inspection pourra, le cas échéant, confirmer cette hypothèse. Confrontés à de nouveaux domaines d'activité humaine, ceux-ci devront peut-être, d'ailleurs, évoluer.

2) *L'évolution des régimes d'inspection du fait de l'avancée technologique*

Une perspective historique montre que tant l'existence que les modalités des inspections se sont adaptées à l'évolution technologique. De nos jours, les satellites, dont la technologie a considérablement avancé, permettent par exemple de remplacer ou d'améliorer le survol et l'inspection. L'un des exemples les plus parlant de l'amélioration des inspections grâce à la technologie réside dans le droit de la mer, domaine pionnier des inspections :

« Dans le monde de la mer, l'usage de ces technologies, désigné comme « e-navigation », connaît un développement sans précédent, qu'il s'agisse de l'aide à la navigation, de l'observation des activités des navires ou du déroulement d'opérations de contrôle. Aucun mécanisme de contrôle ne peut faire l'économie de ces techniques et il semble bien qu'aucun navire ainsi équipé ne puisse se soustraire à la surveillance des organismes de pêche qui décident d'y recourir. Dans ces conditions, des institutions de plus en plus nombreuses ont mis en place un système de surveillance des navires appelé couramment *Vessel monitoring system* (VMS) ; et demandent que les navires battant le pavillon de leurs membres embarquent à leur bord une panoplie de mécanismes qui vont autoriser, entre autres, le repérage précis de leur position et la diffusion ... d'une large gamme d'informations relatives notamment aux captures effectuées. »¹⁵⁴

Ce *Vessel monitoring system* (ci-après : « VMS »), « outil de surveillance conçu à l'origine par l'Organisation internationale de télécommunications

154. J. Beer-Gabel, « Les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), compétences normatives et de contrôle », *op. cit.*, note 55, p. 827.

maritimes par satellite (Inmarsat) et l'Organisation maritime internationale (OMI) pour renforcer la sécurité en mer»¹⁵⁵ dans les années 1980, a été transposé au domaine de la pêche et est imposé par de nombreuses conventions, qui prévoient par exemple leur établissement par la Commission des pêches pertinente¹⁵⁶. Le droit interne de l'Union européenne a par ailleurs imposé, au début des années 1990, l'instauration, à partir de 1998, d'un système VMS à tous les Etats membres s'agissant de la plupart des navires de pêche¹⁵⁷. Plusieurs conventions conclues par l'Union avec des Etats africains prévoient rappellent cette obligation européenne – non réciproque – d'être équipé d'un tel système¹⁵⁸, qui a naturellement grandement amélioré le contrôle du respect des obligations internationales ou régionales en mer. La localisation d'un navire, à fins d'inspection, est rendue bien plus simple, tout comme son plan de navigation qui peut permettre une inspection dans un port dont la visite est programmée¹⁵⁹.

155. S. Gambardella, « Le processus de Kobé : un vecteur de circulation des normes et des acteurs dans un contexte de gouvernance internationale fragmentée », dans S. Maljean-Dubois (dir. publ.), *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Aix-en-Provence, Confluence des droits, 2017, p. 149.

156. Par exemple, voir la Convention relative à la conservation et à la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans le Pacifique Occidental et Central, précitée note 84, article 10, paragraphe 1, (i) et article 24, paragraphe 8.

157. Règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche.

158. Par exemple, voir le Protocole agréé entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat de pêche en vigueur entre les deux parties, *JOUE* du 9 février 2011, L 181/2, annexe, chapitre VII, 1. :

« les navires de l'Union européenne détenteurs d'une autorisation de pêche doivent être équipés d'un système de suivi par satellite (*Vessel Monitoring System* – VMS) qui assure la communication automatique et continue de leur position, toutes les heures, au centre de contrôle des pêches (*Fisheries Monitoring Center* – FMC) de leur Etat de pavillon ».

Voir, dans les mêmes termes ou parfois à quelques mots près, les nombreux accords ultérieurs avec d'autres pays africains, comme le Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Mozambique, *JOUE* du 17 février 2012, L 46/16, annexe, chapitre VII ; le Protocole agréé entre l'Union européenne et la République de Madagascar fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat de pêche en vigueur entre les deux parties, *JOUE* du 31 décembre 2012, L 361/12, annexe, chapitre VII ; le Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République gabonaise, *JOUE* du 20 septembre 2013, L 250/2, chapitre VII, etc. Le développement de VMS est également mentionné, par exemple, dans l'Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats Membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *JOUE* du 29 mai 2014, L 161/3, article 410.

159. FAO, *Directives techniques pour une pêche responsable*, n° 1, supplément n° 1, « Opérations de pêche. 1. Systèmes de surveillance des navires par satellite », Rome, 2003, p. 8.

La problématique des nouvelles technologies invite naturellement à aborder celle des drones¹⁶⁰, dont l'utilisation pour réaliser des inspections *in situ* pourrait en permettre l'amélioration des modalités, par exemple pour effectuer des relevés chimiques sans danger. Toutefois cette technologie, si elle révolutionne la guerre et soulève des interrogations sur l'adéquation du droit international, ne saurait exercer une influence déterminante sur les régimes d'inspection, dont certains utilisent déjà des systèmes satellitaires avancés. Malgré de nombreuses avancées techniques, celles-ci demeurent en pratique souvent réalisées par des inspecteurs « humains », ce dont il faut probablement se réjouir : quelle que soit la qualité des technologies déployées, celles-ci ne sont pas encore aptes à remplacer le jugement d'un inspecteur formé aux éventuels dispositifs de dissimulation. En effet, en matière d'armes chimiques,

« les caméras des satellites ne voient pas ce qui se passe sous le toit d'un bâtiment, les installations clandestines peuvent être équipées de filtres puissants afin d'éviter l'émission de gaz, et la plupart des techniques de détection ne donnent plus de résultats au-delà de quelques centaines de mètres »¹⁶¹.

La technologie sert alors à baliser le terrain et à réduire le champ géographique de l'inspection, en détectant des indices d'activité anormale que des inspecteurs pourront aller vérifier sur place.

L'évolution technologique entraîne donc des améliorations techniques des modalités des inspections internationales. Pour autant, elle ne modifie pas fondamentalement l'indispensable rôle de l'inspecteur ; par ailleurs, l'évolution technologique n'a pas toujours entraîné avec elle le développement de nouveaux régimes d'inspection.

Paragraphe 2 **L'émergence de nouvelles formes de régimes d'inspection**

Au-delà de l'impact de l'activité humaine, l'évolution de la société internationale se caractérise également par des transformations structurelles. Bien que l'on considère traditionnellement que le monde westphalien s'identifie comme un « système atomisé et égalitaire d'Etats souverains »¹⁶² et qu'il est « fondé sur l'idée que la seule unité politique acceptable pour le droit international est l'Etat »¹⁶³, ces assertions ont subi

160. De manière générale sur les nouvelles problématiques soulevées par l'apparition et la généralisation de l'utilisation des drones, voir A. Lobry, A. Mâzouz Alicia et E. Weil (dir. publ.), *Drones et droit*, Paris, Lextenso, Collection LEJEP, 2018 ; plus spécifiquement en droit international R. Lucas, *Les drones armés au regard du droit international*, Paris, Pedone, CEDIN, Perspectives internationales n° 37, 2016.

161. G. Le Guelte, « Les inspections de l'AIEA : la construction d'un système de sécurité collective », *op. cit.*, note 39, p. 37.

162. R. Kolb, *Théorie du droit international*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2013, p. 76.

163. O. Beaud, « Propos introductifs », *Jus Politicum, Peut-on penser juridiquement l'Empire comme forme politique ?*, n° 14, 2015, p. 5.

elles aussi les affres du temps. Il n'est plus à démontrer que l'Etat n'est plus le seul acteur, ni même le seul sujet, sur la scène internationale. Ces évolutions ne sauraient épargner les régimes d'inspection.

La multiplication des acteurs sur la scène internationale a d'abord pour effet la transposition des régimes d'inspection, non plus à de nouveaux domaines du droit international mais à de nouveaux acteurs. Tel peut être le cas, sous réserves de nuances, de l'inspection dite «transnationale» (A). En outre, la multiplication des acteurs privés et l'accroissement de leur influence dans le monde soulèvent la question de leurs éventuels rôles dans l'inspection, qu'il s'agisse de la délégation de cette fonction au secteur privé par des entités publiques ou du développement privé de procédures proches de l'inspection dans des buts divers (B).

A. La transposition du concept: l'inspection et le droit transnational

Afin de répondre à la question de savoir si les inspections transnationales identifiées constituent des transpositions, ou non, des régimes d'inspection prévus en droit international, il convient de s'intéresser aux interactions entre ces différents régimes – en termes d'analogies et de concepts plutôt qu'en termes institutionnels. Une telle observation est rendue possible par l'existence, par exemple, de régimes d'inspection en droit canonique (1) et en droit transnational du sport (2).

1) Le droit de visite en droit canonique: une inspection d'inspiration interne

Un droit transnational peut d'abord être classiquement identifié dans l'existence des systèmes juridiques religieux, dont les règles transcendent les frontières. Le droit transnational canonique prévoit ainsi, dans une certaine mesure, un régime d'inspection. Le Code de droit canon de 1917 instituait en effet l'inspection de certains locaux ecclésiastiques lors de la visite canonique¹⁶⁴. Plus précisément, les canons 509 et suivants organisaient un mécanisme de contrôle de la bonne application du droit canonique au sein des monastères et maisons de congrégations, sous la forme de visites régulières¹⁶⁵. L'inspecteur est dénommé «visiteur» et dispose de pouvoirs étendus pour vérifier l'application du droit en vigueur, y compris en matière disciplinaire, puisqu'il a

164. Code de droit canon de 1917, canon 600, 1° :

«[I]’ordinaire du lieu, le supérieur régulier ou le visiteur par eux délégué, uniquement pour l’inspection des locaux lors de la visite canonique. Au moins un clerc ou un religieux d’âge mûr les accompagnera».

165. *Ibid.*, canons 509 à 513.

«le droit et le devoir d'interroger les religieux qu'il juge à propos d'interroger, et de connaître de tout ce qui se rapporte à la visite; tous les religieux sont obligés de lui répondre selon la vérité, et il est défendu aux supérieurs de les détourner n'importe comment de cette obligation ou d'empêcher autrement d'atteindre le but de la visite»¹⁶⁶.

Ces éléments sont globalement préservés dans le Code de 1983, moyennant l'actualisation des formulations¹⁶⁷.

Au-delà de ce qui s'apparente à un droit de visite, l'inspection *stricto sensu* est également prévue dans le Code de 1983, mais il s'agit plutôt de la vérification d'une obligation de type administratif :

«Chaque paroisse aura une armoire ou un dépôt d'archives où seront conservés les registres paroissiaux, en même temps que les lettres des Evêques et les autres documents dont la conservation est nécessaire ou utile; cet ensemble sera inspecté par l'évêque diocésain ou son délégué lors de la visite ou à une autre occasion; le curé veillera à ce qu'ils ne tombent pas dans les mains d'étrangers.»¹⁶⁸

Il ressort de ces éléments que le système de visites canonique – *ius visitationis* dans le texte original – ne pourrait constituer, au mieux, qu'une transposition du régime existant en droit de la mer, les autres étant globalement postérieurs à la date de 1917. Cela dit, il est loin d'être certain que ces règles proviennent d'une transposition depuis le droit international. En premier lieu, le droit canonique s'est plutôt créé par analogie avec les droits internes. En second lieu et surtout, le mécanisme vise moins à vérifier le respect de règles communes par une autre personne juridique qu'à s'assurer, par un contrôle hiérarchique, que les règles sont appliquées au sein même de l'institution. Les similitudes avec un système d'inspections internes, malgré la proximité terminologique avec les régimes internationaux, sont suffisamment présentes pour qu'il soit douteux que ces derniers aient constitué une source d'inspiration. L'influence des modèles purement internes ne doit donc pas être négligée dans l'analyse

166. *Ibid.*, canon 513, paragraphe 1.

167. Code de droit canonique, 1983, canon 628, paragraphe 3 :

«[I]es membres de l'institut agiront avec confiance à l'égard du visiteur, à qui ils seront tenus de répondre en toute vérité et charité, quand il les interroge légitimement; nul n'a le droit de quelque manière que ce soit de les détourner de cette obligation ou de faire obstacle d'une autre façon au but de la visite».

168. *Ibid.*, canon 535, paragraphe 4. Auparavant, cette inspection était prévue par le canon 470 du Code de droit canon de 1917. Si le canon 296 du Code des canons des églises orientales de 1990 prévoit sensiblement la même obligation que pour les églises latines, le canon 429 du même Code en limite la portée :

«[I]es lettres des religieux envoyées à leurs Supérieurs ainsi qu'au Hiérarque du lieu, au Patriarche, au Légat du Pontife Romain et au Siège Apostolique, de même que les lettres qu'eux-mêmes reçoivent d'eux, ne sont soumises à aucune inspection».

des évolutions des régimes d'inspection ; cependant, d'autres applications de l'inspection relèvent plus manifestement de la transposition envisagée.

2) *Les inspections en droit transnational du sport : une adaptation possible depuis le droit international*

En droit transnational du sport, ou *lex sportiva*¹⁶⁹, des règles prévoyant des inspections peuvent également être trouvées. Leur originalité, par rapport à celles observées en droit canonique, est qu'elles ne concernent pas que l'institution sportive, mais sont applicables à d'autres personnes juridiques – que sont l'Etat et la ville d'accueil, en particulier. Plus précisément, la procédure de candidature pour organiser des Jeux olympiques (JO) prévoit explicitement que les acteurs publics doivent fournir des garanties du respect de la Charte olympique¹⁷⁰. Parmi ces nombreuses règles devant être acceptées par les villes candidates à l'organisation des Jeux figure celle d'une visite d'inspection, dont il semble à première vue qu'elle vise à garantir la conformité des installations en vue de l'accueil des JO avec les règles du Mouvement olympique. Dès les années 1990, la règle 37 de la Charte olympique prévoit, en marge de l'existence plus ancienne d'un « attaché » facilitant la collaboration entre les Comités nationaux olympiques (CNO) et le Comité d'organisation local des jeux (COJO)¹⁷¹, la création obligatoire d'un « Comité de liaison » entre eux. Le Texte d'application indiquait alors qu'il devait « [i]nspecter les installations de compétition, d'entraînement et autres »¹⁷². Devenue règle 41 en 1991, la disposition est précisée par le Texte d'application qui individualise la fonction d'inspection en la distinguant formellement des autres éléments du mandat et en prévoyant un rapport spécifique à ce propos. Le mandat du Comité de liaison est en effet d'« [i]nspecter les installations de compétition, d'entraînement et autres et faire rapport à ce sujet à la Commission exécutive du CIO »¹⁷³. La fonction demeure sans modification substantielle autre que le remplacement, en 2000, du Comité de liaison par une Commission de coordination des Jeux élargie au Comité international olympique (CIO) et aux fédérations

169. F. Latty, *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, Etudes de droit international, 2007.

170. Par exemple, en dernier lieu, voir CIO, Procédure de candidature, Jeux olympiques d'hiver de 2026, septembre 2017, p. 18-19. Selon le texte,

« [I]es garanties de base à inclure dans le dossier de candidature comprennent des engagements importants liés aux éléments suivants : La signature du Contrat ville hôte 2026 en cas d'élection – Le respect de la Charte olympique – Le respect du Code mondial antidopage et autres prescriptions liées à la lutte contre le dopage ... ».

171. L'attaché existe au moins depuis 1978, mais n'a aucune fonction d'inspection (par exemple, voir CIO, Charte Olympique, 1978 (version provisoire), règle 47, CIO, Charte Olympique, 1979, règle 47 ; CIO, Charte Olympique, 1983, règle 38).

172. CIO, Charte Olympique, 1990, texte d'application de la règle 37, paragraphe 5.

173. CIO, Charte Olympique, 1991, texte d'application de la règle 41, paragraphe 5.

internationales¹⁷⁴. Son mandat est entre autres, en 2010, d'«inspecter les installations de compétition, d'entraînement et autres, et faire son rapport à la commission exécutive du CIO sur toute question qu'elle n'aura pas pu résoudre»¹⁷⁵. La disposition, dont la numérotation varie de nouveau¹⁷⁶, est modifiée en 2015¹⁷⁷, tout comme son texte d'application qui prévoit plus clairement et dès le début de la liste des mandats celui de «procéder à des visites d'inspection sur place des installations de compétition, d'entraînement et autres»¹⁷⁸. Le mandat des inspecteurs n'est néanmoins pas des plus clairs, et le but de garantir la conformité des installations avec les règles olympiques pas explicite. Il s'agirait plutôt, à lire le texte et au regard de ses modifications successives, de faciliter les rapports entre différentes institutions organisatrices et de désamorcer en temps réel d'éventuelles difficultés en amont des Jeux. Toutefois, la formation de cette règle semble relever de la même dynamique que les inspections internationales étudiées jusqu'ici : il s'agit d'un mécanisme visant à garantir la bonne application du droit olympique, par la visite d'installations faisant l'objet d'un rapport mettant en lumière d'éventuelles incompatibilités.

Un autre type d'inspection doit être mentionné s'agissant de la *lex sportiva*, cette fois en dehors du cas des Jeux olympiques : celles pratiquées par l'Agence mondiale antidopage (AMA), dont les compétences sont étendues. La plupart des fédérations internationales appliquent dorénavant le Code mondial antidopage de 2009 qui constitue la référence en la matière¹⁷⁹ – il est d'ailleurs obligatoire de s'y conformer pour participer aux Jeux olympiques¹⁸⁰. Le Code

174. CIO, Charte olympique, état en vigueur au 11 septembre 2000, règle 41 – et son texte d'application.

175. CIO, Charte olympique, état en vigueur au 11 février 2010, texte d'application de la règle 38, 1.10.

176. A partir de la Charte olympique de 2011, il s'agit du texte d'application de la règle 37, 1.10 (voir les chartes en vigueur aux 8 juillet 2011 et 9 septembre 2013, même règle).

177. La règle 37 est à cette occasion simplifiée :

«[a]fin d'améliorer l'organisation des Jeux Olympiques et la coopération entre le CIO, le COJO, les FI et les CNO, le président du CIO créera une commission de coordination des Jeux Olympiques (commission de coordination). La commission de coordination comprendra des représentants du CIO, des FI, des CNO et des athlètes. Le président de la commission de coordination gèrera et mettra en œuvre les relations de travail entre ces parties»

(CIO, Charte olympique, état en vigueur au 2 août 2015).

178. *Ibid.*, Texte d'application de la règle 37, 1.2.

179. Certaines fédérations sportives ont été réticentes ; voir ainsi le cas de la FIFA (F. Latty, «La *lex fifa*», dans M. Maisonneuve (dir. publ.), *Droit et coupe du monde*, Paris, Economica, 2011, spéc. p. 32).

180. CIO, Charte olympique, état en vigueur au 15 septembre 2017, règle 40 («Pour participer aux Jeux olympiques, un concurrent, officiel d'équipe ou autre membre du personnel d'équipe doit se conformer à la Charte olympique et au Code mondial antidopage ...») et plus généralement règle 43 («La conformité au Code mondial

prévoit en particulier l'obligation d'autoriser et de faciliter l'exécution du Programme des observateurs indépendants¹⁸¹, une «[é]quipe d'observateurs sous la supervision de l'AMA qui observent le processus de contrôle du dopage lors de certaines manifestations, fournissent des conseils et rendent compte de leurs observations»¹⁸². En pratique, les observateurs indépendants

«opèrent fréquemment dans leur rapport final un véritable audit des règles antidopage en vigueur qui les conduit à apprécier leur conformité au Code mondial et au-delà à suggérer des modifications des règlements des organisations sportives concernées»¹⁸³.

Cette procédure est, cette fois, très proche des inspections internationales étudiées jusqu'ici ; la pratique tend même à indiquer qu'elle va plus loin que la plupart d'entre elles, en ce que le mandat des inspecteurs ne s'étend généralement pas jusqu'à la formulation de modifications de pratiques. Elle apparaît inspirée des inspections internationales visant à garantir le respect de dispositions clairement identifiées et constitue un mécanisme de maintien de la confiance à l'égard du monde sportif : tant ses buts que ses modalités invitent à considérer qu'il s'agit là d'une transposition – réussie, si l'on en croit la doctrine – depuis le droit international interétatique.

B. L'évolution du concept : l'inspection internationale et le secteur privé

Un ultime développement doit être consacré à une autre grande tendance de la société internationale : la délégation au secteur privé. Deux mouvements distincts peuvent être identifiés à cet égard. D'une part, l'inspection internationale classique se privatise (1), ce qui n'est pas nouveau. D'autre part, l'utilisation de procédures proches, par la méthode ou plus simplement par les buts assignés, par des entités purement privées invitent à s'interroger sur un possible avenir *privé* de l'inspection, adaptée aux nouveaux besoins de la société internationale (2).

1) La privatisation de l'inspection internationale, un phénomène historique

L'idée de *privatisation* par délégation renvoie, en droit administratif – français – à l'idée d'une fonction administrative dont l'exécution est confiée

antidopage et au Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations de compétitions est obligatoire pour l'ensemble du Mouvement olympique»).

181. AMA, Code mondial antidopage 2015 avec amendements de 2018, articles 20.1.5 (à l'égard du CIO), 20.2.5 (à l'égard du CIO), 20.3.8 (à l'égard des fédérations internationales sportives), 20.6.3 (à l'égard des «organisations responsables de grandes manifestations»).

182. *Ibid.*, annexe 1. définitions, p. 142.

183. F. Latty, *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, op. cit., note 170, p. 407.

à une personne privée, en particulier une entreprise. Sans doute n'est-il pas inutile, comme le font les administrativistes, de distinguer la privatisation de l'*externalisation*, qui, elle, permet, *stricto sensu*, « de justifier et encadrer les délégations des fonctions non essentielles, annexes, accessoires et techniques, celles qui ne touchent pas à l'exercice même d'un cœur de métier mais viennent seulement à son soutien opérationnel »¹⁸⁴. Cette distinction technique invite à différencier l'inspection dont certaines modalités sont confiées à une entreprise privée – à l'instar de la conception et de l'entretien des systèmes VMS (Video Management System) en mer – de l'inspection intégralement assurée par une personne privée. Si la première relève d'une simple opération d'externalisation liée à des choix impliquant des contraintes technologiques, la seconde participe plus essentiellement de la *privatisation*, une pratique qui n'est pas inconnue en droit international¹⁸⁵.

Relevant de ce second mouvement, certaines conventions prévoient explicitement une délégation de l'inspection à des acteurs non publics. Tel est par exemple le cas du CICR, qui dispose d'un « droit de visite » des prisonniers de guerre reconnu par les Conventions de Genève de 1949, à la suite d'une pratique informelle depuis la Première Guerre mondiale. Les personnels sanitaires, dont relèvent notamment les Sociétés nationales de la Croix-Rouge du fait de l'article 26 de la première Convention, sont en effet autorisés « à visiter périodiquement les prisonniers de guerre se trouvant dans des détachements de travail ou dans des hôpitaux situés à l'extérieur du camp » – et bénéficient de facilités pour ce faire¹⁸⁶. Un droit de visite étendu est conféré aux délégués du CICR, certes désignés avec l'agrément de la Puissance détenant les prisonniers de guerre, par l'article 126 de la troisième Convention¹⁸⁷. En pratique, ce droit de visite, qu'une Commission des réclamations a pu considérer comme étant

184. B. Plessix, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 255.

185. L'on pense en particulier à la privatisation de la guerre. Parmi de nombreuses références, voir N. Haupais, « Les enjeux juridiques de la « privatisation de la guerre », *AFDI*, vol. 55, 2009, p. 87-110.

186. Convention de Genève (I) sur les blessés et malades des forces armées sur terre du 12 août 1949, article 28 a). L'on retrouve logiquement la même disposition à l'article 33 a) de la Convention de Genève (III) sur les prisonniers de guerre du 12 août 1949.

187. Il dispose en effet que

« [I]es représentants ou les délégués des Puissances protectrices seront autorisés à se rendre dans tous les lieux où se trouvent des prisonniers de guerre, notamment dans les lieux d'internement, de détention et de travail ; ils auront accès à tous les locaux utilisés par les prisonniers. Ils seront également autorisés à se rendre dans les lieux de départ, de passage ou d'arrivée des prisonniers transférés. Ils pourront s'entretenir sans témoin avec les prisonniers, et en particulier avec leur homme de confiance, par l'entremise d'un interprète si cela est nécessaire. Toute liberté sera laissée aux représentants et aux délégués des Puissances protectrices quant au choix des endroits qu'ils désirent visiter ; la durée et la fréquence de ces visites ne seront pas limitées. Elles ne sauraient être interdites qu'en raison d'impérieuses nécessités militaires et seulement à titre exceptionnel et temporaire ».

d'ordre coutumier en 2003¹⁸⁸, est exercé dans des conditions similaires à une inspection internationale et emporte des conséquences analogues. Le souci de conformité avec les règles internationales élémentaires transparaît à l'annonce de certaines visites :

«sanitaires ou toiture réparés, murs fraîchement repeints, meilleurs soins médicaux, rations journalières augmentées ou diversifiées, mise à disposition de couvertures supplémentaires sont autant de mesures qui peuvent être prises dans le but de donner la meilleure image possible des conditions d'existence des prisonniers»¹⁸⁹

au moment de l'arrivée des délégués. Ainsi, les activités humanitaires du CICR comportent

«moins des fonctions d'enquête que des pouvoirs de procéder à des constatations de fait. C'est particulièrement vrai des droits spécifiques reconnus au CICR pour visiter les lieux d'internement, de détention et de travail des prisonniers de guerre et des civils»¹⁹⁰.

Bien que les textes

«ne confient pas expressément au CICR le soin de contrôler le respect de leur application, le CICR exerce cependant des fonctions équivalentes dont le fondement juridique réside moins dans la lettre de ces instruments que dans une pratique ancienne et récurrente»¹⁹¹,

dont la valeur coutumière semble confirmée.

Répondant à l'idée selon laquelle «la mesure idéale pour prévenir la torture est d'ouvrir les lieux de détention aux regards extérieurs»¹⁹², ce système a ensuite été généralisé à la lutte contre la torture au-delà du droit international humanitaire, sans toutefois être confié au CICR. La privatisation ayant conduit le CICR à assumer cette «mission d'intérêt général reconnue par les Etats»¹⁹³

Une formulation très similaire se trouve dans l'article 143 de la Convention de Genève (IV) sur les personnes civiles du 12 août 1949.

188. CR, *Prisonniers de guerre*, sentence partielle du 1^{er} juillet 2003, réclamation de l'Éthiopie n° 4, paragraphe 62 ; le passage pertinent est reproduit dans C. Maia, R. Kolb et D. Scalia, *La protection des prisonniers de guerre en droit international humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 212.

189. *Ibid.*, p. 215.

190. E. David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 664.

191. *Ibid.*, p. 666. La valeur coutumière de ce droit de visite est mentionnée par l'auteur p. 665.

192. G. De Beco, «Le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 18 décembre 2002 : l'instauration de mécanismes de visites des lieux de détention au niveau national et international», *RBDI*, vol. 2007-2, p. 415.

193. F. Latty, *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, *op. cit.*, note 170, p. 639.

est ainsi essentiellement le produit d'une pratique historique, et non d'un choix institutionnel et juridique.

Tel n'est pas le cas d'autres systèmes conventionnels impliquant des organisations semblables au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), c'est-à-dire dont la nature purement privée ne fait pas consensus. Ainsi la Convention du patrimoine mondial de 1972 dispose-t-elle que :

«Le Comité coopère avec les organisations internationales et nationales, gouvernementales et non gouvernementales, ayant des objectifs similaires à ceux de la présente Convention. Pour la mise en œuvre de ses programmes et l'exécution de ses projets, le Comité peut faire appel à ces organisations, en particulier au Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM), au Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et à l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), ainsi qu'à d'autres organismes publics ou privés et à des personnes privées.»¹⁹⁴

L'UICN, par exemple, est une « association de droit belge puis suisse, instituée par la Convention adoptée à la Conférence de Fontainebleau le 5 octobre 1948, réunissant des délégués gouvernementaux et non gouvernementaux »¹⁹⁵. Cette organisation est considérée comme une organisation internationale hybride, ou encore comme une « véritable association internationale publique-privée »¹⁹⁶. Dans tous les cas, il faut constater que les Etats n'y sont pas prépondérants¹⁹⁷, et que son statut d'organisation internationale *stricto sensu* comme d'acteur public ne sont pas admis. Son expertise est en pratique indispensable puisqu'elle détermine, par une visite régulière, la pertinence de l'inscription d'un site naturel sur une Liste du patrimoine mondial, mais également la pertinence de son maintien si celui-ci ne remplit pas ou plus les conditions juridiques ou matérielles nécessaires à cette inscription. Son avis n'est naturellement que consultatif, mais la pratique indique que celui-ci est généralement suivi.

194. Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, Paris, 16 novembre 1972, *RTNU*, vol. 1087, 1984, n° I-15511, article 13.6.

195. E. Lagrange, «La catégorie «organisation internationale», dans E. Lagrange et J.-M. Sorel (dir. publ.), *Droit des organisations internationales*, *op. cit.*, note 55, p. 53.

196. S. Cuendet, «La qualité de membre : acquisition, évolution, perte», dans *ibid.*, p. 300.

197. *Ibid.*, p. 301. L'auteur précise néanmoins que le système innovant de l'UICN, qui confère un droit de vote inconditionnel à environ un millier d'organismes non gouvernementaux, au même titre qu'à la centaine d'Etats membres, relève d'une « alchimie qui fonctionne ». D'autres estiment que « l'architecture institutionnelle y est formellement en faveur des Etats » (E. Serrurier, « De l'art d'être indispensable. L'inventivité diplomatique dans une société internationale pluraliste », *Revue du CMH*, n° 14, 2018, p. 21-22 ; la citation est extraite de la p. 22).

Plus que résultant d'une pratique historique, ce système proche d'un régime d'inspection visant à confirmer régulièrement l'adéquation d'un site et de ses installations aux obligations internationales élaborées par l'UNESCO est une construction juridique s'appuyant sur un réseau d'experts. L'UNESCO aurait probablement pu effectuer cette mission sans cette délégation de la fonction de contrôle à un organe privé – qui, d'ailleurs, aurait pu institutionnellement intégrer l'UNESCO dès sa création en 1947.

Dans le domaine de la protection de l'environnement encore, le processus de Ramsar engagé autour de la Convention du même nom¹⁹⁸ s'appuie sur des organisations parfois totalement privées :

«Les Parties ont officiellement reconnu le statut d'organisations partenaires à quatre ONG : *BirdLife*, l'UICN, *Wetlands International* et le WWF. Ces partenaires ont ... collaboré avec le secrétariat sur les questions techniques telles que des missions d'inspection sur place dans les sites menacés.»¹⁹⁹

Il faut conclure de ce rapide panorama que la privatisation de l'inspection internationale n'est pas rare, mais qu'il s'agit souvent de la privatisation d'une fonction technique. Cette privatisation consiste, la plupart du temps, à déléguer pour des raisons techniques ou économiques l'accomplissement d'une mission que les acteurs publics auraient pu assurer eux-mêmes, par l'intermédiaire de fonctionnaires internationaux ou de fonctionnaires nationaux spécialement désignés. L'une des questions posées par cette privatisation de la fonction d'inspection réside dans le degré de transparence et de contrôle des acteurs internationaux du et dans le processus. Si le contrôle est indirect et si des dérives sont identifiables²⁰⁰, il ne semble pas pour autant que ces schémas remettent profondément en cause l'efficacité ni la pertinence de ces inspections «privées» par rapport à leurs alternatives purement «publiques».

2) *La labellisation et la certification privées : le renouveau de l'inspection ?*

Pour identifier les tendances de la société internationale vis-à-vis de la pratique de l'inspection internationale, il peut en dernier lieu s'avérer utile de franchir un pas au-delà de sa conception retenue dans cette étude, et

198. Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine, Ramsar, 2 février 1971, *RTNU*, vol. 996, 1983, n° I-14583.

199. S. Maljean-Dubois et L. Rajamani, «Bilan de recherche des sections francophone et anglophone – Rapport des directeurs d'étude», dans S. Maljean-Dubois et L. Rajamani (dir. publ.), *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Académie de droit international de La Haye, La Haye, Martinus Nijhoff, 2011, p. 64.

200. Par exemple, les modalités d'inspection de l'UICN sont très peu claires, contrairement à celles de l'ICOMOS, alors que ces deux organisations devraient, à la lecture de la Convention, travailler de manière symétrique et sensiblement identique.

d'observer les phénomènes qui s'en rapprochent sans en relever pour autant. Or, l'une des tendances récentes des acteurs privés mais aussi publics réside dans le processus de labellisation par lequel un organisme – la plupart du temps privé – offre la possibilité d'apporter son « sceau » sur une entité ou une pratique, ce « sceau » signifiant que la pratique ou l'entité en question a subi avec succès un contrôle de conformité avec des normes prédéterminées. Il s'agit là, *prima facie*, d'une transposition du « fond commun » de l'inspection, indépendamment des questions organiques.

Sur le plan procédural, de telles certifications pourraient emprunter les voies de l'inspection. L'on pense par exemple aux « écolabels » délivrés par de nombreux organismes, qui pourraient être vus comme palliant l'absence d'un tel système en droit international de l'environnement. Sous cet angle, la labellisation pourrait a priori constituer une alternative privée intéressante à l'institution d'un régime d'inspection multilatéral coûteux, complexe à mettre en place et manifestement non prioritaire dans l'agenda politique international. Il en est tout autrement.

Tout d'abord, sur le plan de l'efficacité, il faut relever que le peu de contrôle des organismes certificateurs est régulièrement dénoncé, en tant que frein à l'effectivité et à la crédibilité des écolabels ²⁰¹ :

« Une fois les critères de certification définis, la phase de marché consiste à informer le consommateur en autorisant l'entreprise à utiliser l'écolabel, moyennant une redevance annuelle qui correspond à un pourcentage des ventes annuelles de ce produit par l'entreprise. La norme ISO 14024 précise que l'organisme qui délivre l'écolabel doit exiger du demandeur qu'il lui fournisse une preuve documentée de la conformité du demandeur aux exigences du programme, avant de lui délivrer la licence qui lui donne le droit d'utiliser l'écolabel. La norme exige également que le demandeur s'engage à respecter la législation concernant l'environnement et toute autre législation connexe. Ceci nous laisse songeuses puisque nous ne voyons pas comment ni en vertu de quelles qualifications juridiques les organismes qui délivrent ces écolabels vont pouvoir vérifier cette conformité, laquelle varie non seulement d'une activité à une autre, mais évolue également dans le temps. Est-ce à dire que dès qu'une entreprise aura des démêlés avec l'Administration ou les tribunaux, et que l'organisme de délivrance de l'écolabel en aura connaissance, il retirera cette autorisation ? Cela paraît fort improbable. » ²⁰²

201. Voir en général S. Lavallée et K. Barentsein, « La régulation et l'harmonisation internationale des programmes d'écolabels sur les produits et les services », *Revue internationale de droit économique*, tome 18 (2004), p. 47-77 ; spéc. p. 61.

202. *Ibid.*, p. 60.

Ces nouveaux systèmes consentis de contrôle de l'adéquation d'un produit ou d'une procédure à des normes s'intègrent dans une logique purement économique qui n'a plus grand-chose de commun avec l'inspection internationale en tant que mécanisme de garantie. Certes, le fait que soit prévu

«un réexamen régulier des groupes de produits labellisables et des critères de labellisation permet aux acteurs civils, spécialement aux associations de défense de l'environnement, de jouer un rôle actif pour une meilleure intégration de la logique environnementaliste dans le jeu concurrentiel»²⁰³.

Mais, des mots du même auteur,

«les critères de labellisation ne garantissent qu'une protection de l'environnement très imparfaite. En outre, ces derniers s'attachent avant tout à garantir une agriculture extensive qui ne rime pas nécessairement avec sécurité alimentaire»²⁰⁴.

Ce schéma, totalement privé, s'éloigne clairement de celui du droit international qui utilise l'inspection pour garantir le respect d'obligations internationales dans l'intérêt de la société internationale. S'il constitue certainement une tendance affectant l'ensemble de la société internationale, le processus de labellisation ne paraît pas être en mesure ni de remplacer, ni même d'intervenir en soutien des régimes d'inspection existants.

SECTION 3 CONCLUSION

Au terme de cette étude des régimes d'inspection dans le temps, il apparaît que ceux-ci ont finalement peu éprouvé les maux affectant parfois les «vieux» systèmes. Ni obsolètes ni dépassés, les régimes d'inspection, qui ont pu bénéficier des différentes évolutions de la société internationale et n'en ont pas réellement souffert, demeurent limités par les mêmes comportements depuis leurs premières manifestations, c'est-à-dire depuis presque l'aube des temps juridiques. La volonté des Etats prime ; et lorsque, malmenée par la réalité objective des relations internationales, elle ne peut s'imposer sur le plan juridique ou politique, elle s'exerce sur le plan matériel, par la dissimulation d'éléments ou la dissémination d'obstacles sur le chemin des inspecteurs. Consensuelle la plupart du temps mais parfois imposée par la conjoncture politique, la pression sociale ou une contrainte juridique telle que le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, l'inspection peut toujours se heurter à l'absence de coopération de l'entité inspectée. Cela

203. L. Boy, «Les programmes d'étiquetage écologique en Europe», *Revue internationale de droit économique*, tome 21 (2007), p. 15.

204. *Ibid.*, p. 19.

ne semble pas être de nature à remettre en cause son efficacité globale, qui a fait ses preuves à travers les siècles et particulièrement au XX^e siècle. Bien qu'elle présente des défauts qu'il n'appartient pas à cette contribution d'approfondir – en termes de valeur probante, de transparence ou encore d'égalité des Etats devant elle, l'inspection internationale a ainsi pu s'imposer comme mécanisme de garantie du respect du droit international puis, plus récemment, de garantie de la paix et de la sécurité internationales. Sous réserve qu'elle ne se standardise pas à outrance, ce qui lui ferait perdre son efficacité et sa crédibilité, l'inspection internationale, non encore menacée par la privatisation de la société internationale, paraît avoir de beaux jours devant elle s'agissant des régimes établis. Son extension à de nouveaux domaines du droit ou de l'activité humaine reste une possibilité difficile à prédire car dépendant, là encore, de la volonté des Etats.

Aussi tant le droit international que, plus généralement, la société internationale, ont façonné les régimes d'inspection pour en faire les outils de maintien de la confiance et de la paix qu'ils constituent. Pour poursuivre la réflexion, il conviendrait de tenter de mener le raisonnement inverse: les régimes d'inspection et leurs évolutions ont-ils eu une influence sur l'évolution du droit international? En d'autres termes, l'efficacité – relative mais réelle – des systèmes d'inspection a-t-elle joué un rôle dans leur développement au détriment d'autres mécanismes de garantie? A l'heure actuelle, la seule certitude réside, semble-t-il, dans la nécessité de ne pas mésestimer l'importance de l'inspection dans l'harmonie des relations internationales – passées, présentes et sans doute futures.

