

CHAPITRE IV.

LES OPERATIONS DU PROCESSUS CONSULTATIF.

Le processus consultatif commence dès que l'expert est nommé et exerce ses fonctions. Si la nomination d'un expert peut être un acte ponctuel, elle est précédée d'une étape destinée à la recherche de l'agent, car la sélection de la personne adéquate est une condition préalable à l'obtention de l'avis. Mais la consultation en soi est loin d'être ponctuelle. Elle ne peut pas être réduite à la simple formulation de l'avis technique et à son utilisation postérieure. Complexe, diversifiée, elle peut être décomposée en un certain nombre d'étapes qui, bien qu'elles ne dépendent pas d'un seul texte et qu'elles soient soumises à la formulation de règles concrètes par l'institution internationale, impliquent néanmoins l'application de plusieurs principes. L'examen de l'expertise comme une procédure composée de plusieurs étapes tend à permettre de plus grandes objectivité et efficacité du système d'aide à la décision¹.

Dans la plupart des cas, les experts sont consultés collectivement, en raison des exigences inhérentes à la nature du droit international². Les groupes, comités et commissions d'experts sont nombreux, et si le cadre dans lequel ils sont amenés à intervenir diffère, ils présentent des caractéristiques communes, ainsi que d'éléments de différenciation significatifs. La procédure consultative est plurielle dans sa composition, même si l'expert désigné est une seule personne : cependant, sa pluralité acquiert une portée particulièrement remarquable lorsque l'expertise est collective. Dans ce cas, comme le souligne Lee A. Kimball, « *[t]he advisory body thus form a bridge for translating expert analyses into policy-relevant assessment and recommendations* »³. Des opérations consultatives qui auraient été d'une portée plus réduite dans une expertise individuelle, apparaissent et octroient un caractère négocié aux opérations d'obtention d'un savoir technique.

¹ V. GRANJOU, C., « L'objectivité scientifique au service de la précaution. L'externalisation de l'expertise dans le système des Agences en France », in JACOB, S. et GENARD, J.-L., (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2004, p. 49.

² Un droit dans lequel les destinataires et les créateurs de la norme sont les mêmes sujets se forme par une élaboration collective, ce qui a des conséquences pour la participation des experts aux différents types de négociations internationales.

³ V. KIMBALL, L. A., *Treaty implementation: Scientific and Technical Advice Enters a New Stage*, Washington, D. C., The American Society of International Law, coll. Studies in Transnational Legal Policy, 1996, p. 141.

LA COMPETENCE CONSULTATIVE DE L'EXPERT

Cette affirmation est controversée puisqu'elle semble s'opposer, une fois de plus, à la neutralité présumée de l'expertise : toute idée de négociation devrait-elle au contraire être exclue, notamment si le comité d'experts en question est de caractère entièrement indépendant ? Ou, en revanche, même lorsque les effets de la nationalité d'appartenance du consultant, déjà analysés dans les chapitres précédents, sont réduits à leur expression minimale, la compétence technique d'une personne serait-elle affectée par l'interaction avec d'autres agents experts ? Pour résoudre cette interrogation les étapes qui, par leur assemblage, forment une procédure consultative de type idéal ou formel, seront établies. Bien qu'elle n'existe pas dans son intégralité, ses éléments sont présents pour la plupart dans le travail des comités d'experts, qu'il s'agisse de la détermination de l'agenda des réunions, de la modalité de prise de décisions en son sein, des langues de travail, du rôle du rapporteur, et de la forme et du contenu du rapport final. Si pour leur analyse l'expertise collective au sein de comités sera prise en compte comme modèle privilégié, de nombreux éléments parmi ces derniers se retrouvent sous une autre de ses formes, que ce soit l'expertise d'assistance technique, l'expertise judiciaire, ou d'éventuelles expertises individuelles.

Cette délimitation sera précédée d'une analyse tendant à examiner de quelle nature peut relever la commission d'experts. Car si la nature juridique de l'agent a été bien déterminée, elle peut différer d'une certaine façon de celle de la structure dans laquelle il exercera ses fonctions. En effet, l'une des caractéristiques constitutives du consultant est son caractère habituellement non permanent. Il convient de préciser qu'il s'agit uniquement d'un trait de l'agent et non pas des commissions d'experts envisagées au sens général : l'expert doit donner un avis de forme ponctuelle, mais pour ce faire il peut intégrer des structures qui ne sont pas temporaires, mais qui ont été créées bien avant sa nomination, et qui sont destinées à continuer à fonctionner après. C'est pourquoi il est possible d'affirmer qu'un agent non permanent peut devenir membre d'une commission *ad hoc* ou bien d'une commission permanente. En distinguant cette double qualité, les objectifs de l'un et de l'autre sont, dans les deux cas, des instruments au service de l'institution internationale, de l'organisation ou des États. Mais si la non-permanence du consultant est une exigence en rapport notamment avec l'obtention de l'avis des personnes les plus compétentes, les structures qui accueillent ces agents seront dans certains cas préétablies pour fonctionner en désignant leurs membres pour des périodes plus ou moins prolongées.

Il conviendra donc d'étudier le caractère *ad hoc* ou permanent de la structure de fonctionnement de l'expertise tout en affirmant la non-permanence de l'expert et le parallélisme de leurs fonctions : ces dernières tendent à l'émission du meilleur avis possible. Il s'agit ainsi de la mise en place des organes qui précédera nécessairement le déroulement des étapes de la procédure consultative, sans lesquelles il serait difficile de comprendre cette dernière, puisqu'elles dépendent en dernière instance de la volonté de l'autorité commanditaire de l'expertise. Les choix que celle-ci devra effectuer seront déterminés par des facteurs divers, dont la pertinence sera soigneusement étudiée à l'avance par cette institution.

L'EXPERT EN DROIT INTERNATIONAL

La mise en place et les étapes des réunions consultatives relèvent donc des opérations faisant devenir l'expert un élément fondamental, mais pas unique, de la procédure de consultation. Si jusque-là, dans notre étude, le technicien semblait maître non seulement de son avis, mais aussi de l'avis final que l'institution recevait, cette impression est corrigée quand il est intégré dans son environnement de travail, l'organe dont il est membre. Cet environnement est composé non seulement des structures précitées, mais aussi, comme il l'a été avancé, d'autres experts qui ont le même statut. La pluralité des agents est encore plus remarquable lorsqu'il s'avère que l'expert n'est pas seulement entouré d'autres consultants. Préalablement, il doit en effet être distingué des représentants étatiques, desquels il est plus ou moins proche selon qu'il s'agisse d'un expert indépendant ou gouvernemental. Cependant, ces représentants, diplomates et négociateurs, desquels il diffère, sont à ses côtés pendant toute la durée de ses fonctions et leurs relations sont plus ou moins encadrées par le droit international.

Tout en partageant l'avis de S. K. Chatterjee, qui souligne que, d'une certaine façon, « [a]ny attempt to devise a completely satisfactory method of constituting an expert committee seems bound to meet with disappointment »⁴, il convient à notre avis de nuancer ces propos. Il est en effet impossible de prévoir à l'avance toutes les caractéristiques qui permettront l'exercice des fonctions d'un organe d'experts, comme il l'est aussi, par exemple, de fixer toutes les conditions de travail d'une organisation internationale avant sa création en espérant ne pas avoir à les modifier. Cependant, par la formulation de quelques principes qui dirigent le fonctionnement des commissions d'experts dans la pratique internationale, il nous semble que le facteur déterminant la réussite de sa mise en place apparaît clairement : il s'agirait de la nécessité de l'adaptation aux circonstances qui motivent la demande d'expertise. « Évidemment, cet effort de délimitation théorique est impossible sans une certaine subtilité ; il n'est jamais possible de séparer purement et simplement, d'une façon rigide et absolue, les organes les uns des autres, l'incertitude de l'initiative de leur création ou l'existence d'organes mixtes ou 'hybrides' rendant cette séparation parfois particulièrement délicate »⁵. Les organes et les méthodes, les agents et les normes, seront analysés ici, en essayant de saisir les raisons de leur création sous une forme déterminée, et en trouvant ceux d'entre eux qui peuvent être considérés comme hybrides, pour réaliser notre objectif.

Car si, comme l'affirme Alain Plantey, « [l]'efficacité décisionnelle internationale donne aussi une importance croissante aux facteurs d'organisation et de procédure »⁶, notre but est donc de parvenir à une « *clear understanding of*

⁴ V. CHATTERJEE, S. K., « The WHO Expert Committee on Drug Dependence », *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 28, n° 1, 1979, p. 50.

⁵ V. LANGROD, G., « L'aspect administratif de l'organisation internationale », *Revue hellénique de droit international*, 1949, p. 188.

⁶ V. PLANTEY, A., « Principes et développements du processus international de décision », in *L'avenir des organisations internationales. Troisième conférence internationale de l'INEDIP. Paris 8-9 juin 1983*, Institut international d'études diplomatiques, Paris, Economica, coll. Perspectives économiques et juridiques, 1984, p. 35.

LA COMPETENCE CONSULTATIVE DE L'EXPERT

the rules governing all aspects of the advisory process »⁷. Certaines de ces normes peuvent être considérées comme des principes du droit international institutionnel, applicables en l'absence de règles spécifiques de procédure⁸. Cet ensemble d'éléments déterminant l'environnement du travail de l'expert pendant qu'il se prépare à rendre son avis est de nature très diverse, organique ou personnelle⁹. L'expert entré en fonctions entre à son tour dans une procédure consultative que le droit international assimile, à certains égards, à la négociation internationale classique. Il semble donc indispensable de procéder à une étude de l'expert dans son milieu de travail, c'est-à-dire de la place de cet agent dans le déroulement de la « négociation consultative »¹⁰. Au cœur de la technique de préparation des décisions se trouvent ainsi la mise en place de l'organe composé d'experts (section I), et les étapes de la procédure consultative (section II).

⁷ V. KIMBALL, L. A., *op. cit.*, p. 147.

⁸ V. SCHERMERS, H. G., « The Chairman of an International Organ », *German Yearbook of International Law*, vol. 34, 1991, p. 299.

⁹ Ils seront illustrés par les normes internes de divers comités d'experts, tout particulièrement du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et de la Commission du Codex alimentarius, dont l'accessibilité à leurs documents est plus aisée et complète que dans d'autres groupes d'experts.

¹⁰ Terme que nous proposons pour désigner l'ensemble des éléments qui déterminent l'élaboration de l'avis des experts. V. en ce sens STRICKLAND, D. A., « Scientists as Negotiators: The 1958 Geneva Conference of Experts », *Midwest Journal of Political Science*, vol. 8, n° 4, 1964, pp. 372-384.

¹¹ L'exemple de la Commission du droit international illustre cette possibilité : la CDI a été créée par la résolution 174 (II) de l'Assemblée générale du 21 novembre 1947.

¹² V. REUTER, P., « Les organes subsidiaires des organisations internationales », in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, p. 418.

¹³ *Ibid.*, p. 438.

¹⁴ *Ibid.*, p. 1134.