



Déclassifié*

AS/Jur (2013) 17

10 mai 2013

fjdoc17 2013

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

L'obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme¹

Note introductive

Rapporteur : M. José Maria Beneyto, Espagne, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1.1 *Etat actuel de la procédure*

Le 9 mars 2012, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé de renvoyer à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, pour rapport, la proposition de recommandation « Obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme » (document 12842). A sa réunion du 24 avril 2012, la Commission m'a nommé rapporteur.

1.2 *Les questions en jeu*

2. Les organisations internationales jouent un rôle important au XXI^e siècle. Leur progression constante depuis la fin de la seconde guerre mondiale reflète une tendance au développement et au renforcement de la coopération internationale dans tous les domaines de la société moderne. Le Conseil de l'Europe lui-même est un exemple notable de cette évolution. Cela étant, le fait que les organisations internationales soient devenues de puissants acteurs du droit international n'est pas sans conséquences. Avec la multiplication de leurs activités, leurs travaux ont des répercussions toujours plus grandes sur la vie des individus, ce qui accroît le risque d'atteintes aux droits de l'homme. Leurs fonctions s'étendent à des domaines particulièrement sensibles sur le plan des droits de l'homme, comme le maintien de la paix et de la sécurité, l'administration des territoires, la lutte contre le terrorisme et l'élaboration de politiques et de normes internationales. Cela ouvre un vaste champ de violations potentielles des droits de l'homme.

3. La participation des organisations internationales à des opérations de rétablissement ou de maintien de la paix ou à des opérations militaires a donné lieu à la présentation de requêtes individuelles rejetant sur ces organisations la responsabilité de violations présumées des droits de l'homme. A ce jour, la plupart de ces initiatives sont toutefois restées infructueuses. L'administration des territoires, qui est une fonction gouvernementale classique, peut avoir des incidences sur les droits de l'homme de la population locale, et ce à divers égards. L'administration par l'Organisation des Nations Unies du Cambodge, du Timor oriental ou de régions de l'ex-Yougoslavie n'a cessé de poser des difficultés sur le plan des droits de l'homme, tout comme le récent renforcement de l'activité de l'UE dans ce domaine. Cette remarque vaut également pour les activités du Conseil de sécurité de l'ONU. Il y a une vingtaine d'années, il semblait pour ainsi dire impossible que les résolutions du Conseil de sécurité puissent directement léser les droits des individus. Or,

* Document déclassifié par la commission le 27 mai 2013.

¹ Avec l'accord de la Commission, je propose de modifier légèrement le titre du rapport et de l'intituler « L'obligation des organisations internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme ». Je tiens également à remercier Mme Mélanie Fink, chargée de cours en droit international public au sein du Département de droit européen, droit international et droit comparé de l'Université de Vienne (Autriche), pour son aide extrêmement précieuse dans la préparation de la présente note introductive.

les sanctions dites « ciblées », qui visent certaines personnes en particulier, et la « liste noire » du Comité du Conseil de sécurité de l'ONU concernant Al-Qaïda et les individus et entités qui lui sont associés (Comité des sanctions) dans la lutte contre le terrorisme international, ont des répercussions immédiates sur les droits des individus. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont eux aussi été accusés de ne pas respecter suffisamment les droits des individus dans la mise en œuvre de leurs projets.

4. Ce renforcement des pouvoirs des organisations internationales, en particulier dans des domaines sensibles des droits de l'homme, pose la question de l'existence de mécanismes effectifs permettant de demander des comptes à ces organisations. Comme l'a affirmé l'Association de droit international (ILA), « [l]e pouvoir implique la responsabilité, ici au sens d'obligation de répondre de ses actes (*accountability*)² ». Alors que le nombre, le rôle et les pouvoirs des organisations internationales ont connu un développement remarquable, le système juridique international régissant leurs activités est resté nettement sous-développé. Si l'on confie de vastes compétences aux organisations internationales, il faut prévoir des instruments de contrôle appropriés.

5. Les demandes exigeant des organisations internationales qu'elles répondent de leurs actes sont également motivées par la crainte que les Etats n'utilisent ces organisations pour se soustraire à leurs responsabilités. Les Etats membres pourraient en effet être tentés de tirer parti abusivement de la personnalité juridique des organisations internationales en leur confiant des fonctions et des compétences décisionnelles délicates, et de se « cacher » derrière leur propre personnalité juridique internationale distincte lorsque se pose la question des responsabilités.

6. Cependant, les organisations internationales doivent également être en mesure d'exercer les fonctions qui leur ont été confiées. Il leur faut pour cela bénéficier d'un certain degré d'autonomie par rapport à leurs Etats membres : les exigences légitimes de transparence ne doivent pas affaiblir leur position en les soumettant à des pressions injustifiées. Tout l'enjeu consiste donc à réaliser un équilibre délicat entre autonomie et obligation de rendre compte. Cela suppose l'existence d'instruments de contrôle adéquats lorsqu'un pouvoir est accordé. Ce n'est que par la mise en place de tels mécanismes de responsabilité que les organisations internationales bénéficieront de la confiance requise pour se voir accorder un degré d'autonomie leur permettant d'exercer leurs fonctions avec efficacité et de contribuer au développement de l'ordre juridique international. Par conséquent, si l'on veut sauvegarder la place importante des organisations internationales dans l'ordre juridique international, il est primordial de veiller à ce qu'elles rendent des comptes sur la manière dont elles exercent leurs pouvoirs.

1.3 L'obligation de rendre compte (*accountability*)

7. L'obligation de rendre compte est un concept qui a suscité un intérêt grandissant au cours des dernières décennies et sert souvent de terme générique englobant des notions telles que la bonne gouvernance, la réactivité, la transparence, la démocratie ou la prééminence du droit. L'obligation de rendre compte repose essentiellement sur la surveillance étroite de la conduite de ceux qui exercent le pouvoir, par la recherche d'informations, d'explications et de justifications. Pour les besoins de la présente note introductive, on entend par « obligation de rendre compte » un mécanisme *a posteriori* caractérisé en premier lieu par l'obligation de l'acteur concerné de présenter des informations et d'expliquer/de justifier sa conduite et en second lieu, par un droit concomitant d'investigation et de surveillance. L'obligation de rendre compte peut être de nature juridique, politique ou administrative.

8. La responsabilité juridique (*responsibility*) et l'obligation juridique de répondre d'un dommage causé à autrui (*liability*) incarnent la dimension juridique de l'obligation de rendre compte ; on les associe souvent au sens profond de ce concept. En droit international, la responsabilité des sujets de droit international est engagée pour les faits illicites commis par eux, tandis que l'obligation de répondre d'un dommage est indépendante de la légalité du comportement en question ; en droit interne, le concept de *liability* est souvent associé à celui de responsabilité civile. L'obligation de rendre compte va au-delà de ces deux notions : de manière générale, elle inclut également des modèles caractérisés par des mécanismes moins formels et plus ouverts.

9. La présente note introductive se focalise sur l'obligation de rendre compte dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme, avec comme fil conducteur les droits de l'homme dans le contexte européen. Compte tenu de son caractère « d'instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme, une attention particulière sera portée à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), en privilégiant les questions qui présentent un intérêt particulier

² ILA, *Rapport de la soixante et onzième conférence, Berlin 2004* (Londres, Association de droit international 2004), 'Accountability of International Organisations: Final Report'.

pour les Etats membres du Conseil de l'Europe. Jusqu'à présent, l'examen de la question de la responsabilité des organisations internationales se limitait souvent à l'obligation de rendre compte à leurs Etats membres. La présente note introductive se penchera au contraire sur les possibilités, pour le requérant individuel, d'invoquer la responsabilité des organisations internationales. Compte tenu de la nature juridique du critère étudié (la protection des droits de l'homme), l'accent sera mis principalement sur les moyens juridictionnels de mise en œuvre de l'obligation de rendre compte.

2. Conditions préalables à la mise en œuvre de l'obligation de rendre compte des organisations internationales

2.1. La nécessité d'une personnalité juridique : les organisations internationales en tant que sujets de droit international

10. Pour pouvoir être appelé à rendre des comptes, il faut tout d'abord avoir la capacité d'être titulaire de droits et d'obligations en droit international. La question de la personnalité juridique internationale des organisations internationales doit donc être posée avant toute discussion sur leur responsabilité.

11. Par opposition à la personnalité juridique dans les systèmes juridiques internes, la personnalité juridique en droit international est rarement accordée expressément aux organisations internationales. Jusqu'au début du XX^e siècle, les Etats étaient généralement considérés comme les seuls sujets de droit international. L'attribution de la personnalité juridique internationale aux organisations internationales est donc un phénomène relativement récent, qui est toutefois bien établi depuis l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ) sur la *Réparation des dommages subis*. La CIJ a conclu que l'ONU était dotée de la personnalité juridique internationale car cela était nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Depuis, ce raisonnement a été étendu à d'autres organisations internationales. Parmi les indicateurs de la personnalité juridique internationale figurent la capacité à conclure des traités et les privilèges et immunités accordés en droit interne³.

12. Il est aujourd'hui reconnu que les organisations internationales possèdent une personnalité juridique internationale distincte de celle de leurs Etats membres. En fonction de l'étendue des pouvoirs qui lui sont attribués, une organisation internationale peut donc faire valoir ses droits en son nom propre au plan international. Elle peut également – et c'est ce point qui nous intéresse le plus ici – être tenue pour responsable, en droit international, en cas de non-exécution de ses obligations.

2.2. Les organisations internationales, porteuses d'obligations en matière de droits de l'homme

13. Pour pouvoir exiger d'une organisation internationale qu'elle rende des comptes en cas de non-respect des droits de l'homme, il faut non seulement qu'elle ait la capacité d'être titulaire de droits et d'obligations en droit international, mais également qu'elle soit soumise aux obligations internationales en matière de droits de l'homme. De manière générale, les organisations internationales ne sont pas liées par les obligations en matière de droits de l'homme en vertu du droit des traités, car à quelques exceptions près, elles ne sont pas parties aux traités relatifs aux droits de l'homme⁴. Il s'agit donc de déterminer s'il existe pour les organisations internationales d'autres sources d'obligations en matière de droits de l'homme.

14. En tant que sujets de droit international, les organisations internationales sont « liées par toutes les obligations que leur imposent les règles générales du droit international⁵ ». Il est donc possible de faire reposer l'obligation de respecter les droits de l'homme sur le droit international général, que ce soit la coutume ou les principes généraux. Il est parfaitement justifié de considérer les droits de l'homme comme des principes généraux du droit international, car ils sont mis en œuvre au sein d'un grand nombre de systèmes juridiques dans le monde entier. Les normes de droits de l'homme peuvent également être considérées comme relevant du droit international coutumier.

15. Indépendamment de la source des obligations des organisations internationales en matière de droits de l'homme, il importe de noter que les droits de l'homme les plus fondamentaux font partie des normes impératives du droit international (*jus cogens*). Ces normes, telles que l'interdiction de la torture et de l'esclavage, constituent un élément fondamental du droit international et doivent être respectées par tous les sujets de droit international, en toutes circonstances.

³ CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1949, p. 179.

⁴ L'UE est une exception à cet égard ; elle est partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

⁵ CIJ, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, paragraphe 37.

16. On peut par conséquent affirmer sans risque que les organisations internationales sont au moins liées par quelques obligations en matière de droits de l'homme. Cela dit, compte tenu de l'incertitude qui existe quant à la source précise des obligations, il est particulièrement difficile de définir l'étendue exacte de celles qui incombent à une organisation internationale. Cela est regrettable du point de vue de la sécurité juridique, à la fois pour les organisations elles-mêmes et pour les tierces parties. Il se pose alors la question de savoir s'il serait souhaitable que les organisations internationales deviennent, en leur nom propre, parties aux traités relatifs aux droits de l'homme.

3. Règles relatives à la responsabilité (*accountability*) des organisations internationales

3.1. *L'Association de droit international*

17. L'augmentation du risque que les actes des organisations internationales aient un impact direct sur la vie des individus a fait prendre conscience de la nécessité d'un renforcement des mécanismes de contrôle accessibles aux individus. Sur le plan juridique, la priorité a souvent été donnée aux notions de responsabilité juridique et d'obligation juridique de répondre d'un dommage causé à autrui. Cela étant, compte tenu des incertitudes qui subsistent quant aux obligations juridiquement contraignantes des organisations internationales, cette approche a été remise en cause. La première tentative d'adoption d'une approche plus globale, non limitée aux formes juridiques de l'obligation de rendre compte, a été le travail du « Comité international sur la responsabilité des organisations internationales » (Comité) établi par l'ILA en mai 1996. Ce Comité considère l'obligation de rendre compte comme un « phénomène aux multiples facettes » et établit une distinction entre ses formes juridique, politique, administrative et financière. Il suggère qu'une « combinaison de ces quatre formes offre les meilleures chances d'obtenir le degré de responsabilité nécessaire⁶ ».

18. En 2004, le Comité a rendu son rapport final incluant un certain nombre de « règles et pratiques recommandées » que les organisations internationales sont invitées à mettre en œuvre pour renforcer leur transparence. Le Comité recommande notamment d'évaluer l'application, par les organisations internationales, des principes de bonne gouvernance, de bonne foi, de constitutionnalité, d'objectivité et de diligence raisonnable. Il estime également que les organisations internationales devraient observer les obligations de droits de l'homme et les règles applicables du droit international humanitaire lorsqu'elles agissent dans des domaines particulièrement sensibles du point de vue des droits de l'homme. Il souligne que la difficulté majeure, dans l'établissement d'un régime de responsabilité pour les organisations internationales, est de maintenir l'équilibre entre la préservation de leur autonomie et la garantie qu'elles ne pourront se soustraire à leurs responsabilités. S'agissant des recours contre les actes d'organisations internationales, le Comité reconnaît que le droit à un recours effectif, en tant que principe général du droit et norme internationale fondamentale en matière de droits de l'homme, s'applique également aux organisations internationales⁷.

3.2. *La Commission du droit international*

19. En 2011, la Commission du droit international (ILC) a adopté les Articles sur la responsabilité des organisations internationales (ARIO), dont l'Assemblée générale des Nations Unies a pris note en décembre 2011⁸. Les ARIO s'inspirent en grande partie des Articles sur la responsabilité de l'Etat (ASR), adoptés par l'ILC en 2001⁹. L'une des principales difficultés rencontrées par l'ILC dans la « codification » du droit relatif à la responsabilité des organisations internationales tenait au caractère limité et à l'hétérogénéité de la pratique. Par conséquent, une partie au moins des travaux de l'ILC sur la responsabilité des organisations internationales relève davantage du développement progressif que de la codification du droit international existant. Cependant, compte tenu de la haute qualité des textes produits par l'ILC, ils pourraient tout à fait contribuer à la formation de la coutume.

20. L'ILC part du principe que « [t]out fait internationalement illicite d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale¹⁰ ». Un fait internationalement illicite se compose de deux éléments : le comportement doit être attribuable à l'organisation et constituer une violation d'une obligation internationale de cette dernière. Par conséquent, lorsque par son « propre » comportement, une

⁶ ILA, *Rapport de la soixante et onzième Conférence* (n 2) 164-234, 168-170.

⁷ Ibid. 207.

⁸ ILC, 'Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales', *Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, vol. II, deuxième partie (« ARIO »); Résolution 66/100 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁹ ILC, 'Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite', *Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, vol. II, deuxième partie (« ASR »).

¹⁰ ARIO (n 8) art. 3.

organisation internationale manque à l'une de ses obligations en matière de droits de l'homme, sa responsabilité est engagée en vertu du droit international. La règle fondamentale s'agissant de l'attribution d'un comportement à une organisation internationale est contenue dans l'article 6, qui dispose que le comportement d'un organe ou agent d'une organisation internationale est attribuable à cette organisation. L'article 7 revêt une importance particulière pour la répartition des responsabilités entre l'organisation internationale et ses Etats membres. Il prévoit que le comportement d'un organe d'un Etat ou d'un organe ou agent d'une organisation internationale mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière, pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement (pour plus de détails, voir section 4.4).

21. Les ARIO prévoient d'autres cas où la responsabilité d'une organisation internationale peut être engagée. Sous l'intitulé « Responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un Etat ou d'une autre organisation internationale », l'ILC regroupe un certain nombre de situations ayant pour point commun que le fait internationalement illicite est commis par un « tiers », que ce soit un autre Etat ou une autre organisation internationale. L'organisation internationale peut être jugée responsable pour son implication dans ce fait, implication qui peut prendre la forme d'une aide ou d'une assistance, de la direction et du contrôle ou de la contrainte d'un Etat ou d'une autre organisation internationale dans la commission de ce fait¹¹. Ce cas est qualifié de responsabilité « indirecte ».

22. Il s'est toutefois posé la question de savoir si la relation spécifique entre les organisations internationales et leurs Etats membres nécessitait une attention supplémentaire. En particulier, le pouvoir de certaines organisations internationales d'autoriser, voire d'obliger les Etats membres à adopter un comportement susceptible de porter atteinte aux droits de l'homme posait problème pour le régime de la responsabilité internationale. C'est pour tenir compte de cette situation que l'article 17 a été inclus dans les ARIO. Il dispose qu'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si elle contourne l'une de ses obligations internationales en adoptant une décision obligeant ou autorisant des Etats membres à commettre un fait qui serait internationalement illicite s'il avait été commis par elle.

23. Ces dispositions sont susceptibles de remédier aux lacunes du régime de la responsabilité des organisations internationales dans les cas où l'acte de mise en œuvre constituant un manquement aux obligations internationales est attribuable à l'Etat membre mais que ce dernier n'est pas en mesure de réparer licitement le préjudice, car son comportement est déterminé par un acte d'une organisation internationale. Cette situation s'est présentée, par exemple, dans l'affaire *Nada c. Suisse* portée devant la Cour européenne des droits de l'homme¹². Dans ce cas, la Suisse a été jugée responsable des mesures qu'elle avait prises pour mettre en œuvre ses obligations découlant de sa qualité de membre de l'ONU, alors que son comportement était clairement déterminé par une résolution contraignante du Conseil de sécurité. La résolution pertinente ne laissait pas suffisamment de marge de manœuvre aux Etats membres pour pallier les déficiences en matière de protection des droits de l'homme sans agir en violation de leurs obligations découlant de la Charte de l'ONU. L'article 17 fournit une base sur laquelle fonder la responsabilité de l'organisation internationale, qui est en mesure d'annuler l'acte « original ».

24. L'adoption des ARIO a suscité diverses réactions. Il a été dit que ces articles pourraient accroître la responsabilité des organisations internationales en mettant en lumière l'ensemble des règles secondaires qui s'appliquent lorsqu'une organisation internationale agit en violation d'une norme du droit international. Toutefois, les différents rôles et missions et les structures souvent spécifiques des organisations internationales ont fait craindre qu'il ne soit pas possible d'établir un ensemble de règles secondaires « universel ». Il est reproché aux ARIO de ne pas tenir compte des obstacles réels auxquels les individus sont confrontés lorsqu'ils cherchent à demander des comptes aux organisations internationales. Comme nous le verrons ci-après, l'un des obstacles les plus importants est l'absence de mécanismes permettant aux individus d'invoquer la responsabilité d'une organisation internationale.

4. Obstacles à la mise en œuvre de la responsabilité

25. Même si l'on convient que les organisations internationales, en tant que sujets de droit international, sont liées par les obligations relatives aux droits de l'homme et que toute violation de ces obligations par l'une de ces organisations, en tant que fait internationalement illicite, engage sa responsabilité internationale, il importe que des mécanismes soient mis en place au niveau national, international ou interne pour permettre aux individus d'invoquer la responsabilité des organisations internationales. Cela étant, quel que soit le niveau considéré, les individus victimes de violations de droits de l'homme commises par des organisations internationales rencontrent de sérieuses difficultés pour porter plainte.

¹¹ Ibid. chapitre IV.

¹² Cour européenne des droits de l'homme, 12 septembre 2012, *Nada c. Suisse*, requête n° 10593/08.

4.1. Immunité des organisations internationales devant les juridictions nationales

26. Les mécanismes les plus connus et les mieux accessibles aux individus pour obtenir réparation en cas de violation des droits de l'homme sont bien souvent les systèmes judiciaires nationaux. Or, en règle générale, les organisations internationales bénéficient d'une immunité juridictionnelle devant les juridictions nationales. L'immunité est accordée aux organisations internationales pour leur permettre d'exercer leurs fonctions de manière indépendante en empêchant leurs Etats membres – et l'Etat d'accueil en premier lieu – d'exercer une influence injustifiée. Les organisations internationales sont ainsi protégées contre toute pression abusive de la part des Etats membres. L'immunité n'est toutefois qu'un simple obstacle procédural et ne dispense pas les organisations internationales de respecter les normes de droits de l'homme. Les obligations relatives aux droits de l'homme continuent de s'appliquer ; c'est leur mise en œuvre qui est empêchée par l'octroi de l'immunité.

27. Alors que l'immunité des Etats a progressivement été restreinte, aucune évolution comparable n'a été observée en ce qui concerne les organisations internationales. Même là où l'immunité est accordée aux organisations internationales uniquement dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice effectif de leurs fonctions (« immunité fonctionnelle ») ou fait l'objet d'autres restrictions, cette notion est souvent interprétée au sens large, si bien qu'une immunité absolue leur est accordée de fait. Dans l'affaire *Mères de Srebrenica c. Pays-Bas et ONU*, l'association des Mères de Srebrenica a invoqué la responsabilité des Pays-Bas et de l'ONU pour leur incapacité à empêcher le génocide de Srebrenica en 1995. En 2012, la Cour suprême néerlandaise a jugé que les tribunaux néerlandais n'avaient pas compétence pour statuer sur cette requête dans la mesure où celle-ci était dirigée contre l'ONU, qui « jouit d'une immunité de juridiction absolue en ce sens qu'elle ne peut être citée à comparaître devant une juridiction interne d'un pays partie à la Convention¹³ ».

28. Il importe de noter que l'immunité des Etats, outre le fait qu'elle est plus limitée que l'immunité des organisations internationales, ne met pas les Etats entièrement à l'abri d'un contrôle juridictionnel, car ils n'échappent pas à la compétence de leur système judiciaire interne. Les Etats ont également l'obligation, en vertu de l'article 13 de la CEDH, de garantir un recours effectif à toute personne dont les droits découlant de la Convention sont violés. A l'inverse, à quelques exceptions près, les organisations internationales n'ont généralement pas de systèmes judiciaires internes aussi forts (cf. section 4.3).

29. Compte tenu de l'équilibre à établir entre le fonctionnement indépendant des organisations internationales et la protection juridique contre leurs activités, les instruments qui octroient l'immunité prévoient souvent une obligation de l'organisation internationale de mettre en place des mécanismes de contrôle internes (*internal accountability mechanisms*). Toutefois, dans bien des cas, ces mécanismes ne sont jamais créés ou uniquement pour un ensemble de situations très limité, comme les conflits en matière de ressources humaines. Il arrive régulièrement que l'octroi de l'immunité aux organisations internationales ne soit pas assorti d'autres moyens de règlement des différends. Compte tenu de la raison d'être de l'immunité, on peut se demander si une telle entrave à la protection juridique est strictement nécessaire.

30. La question de la compatibilité de cette immunité avec le droit à un procès équitable énoncé à l'article 6 de la CEDH a été examinée par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Beer et Regan* et *Waite et Kennedy*. La Cour a conclu qu'un facteur matériel permettant de déterminer si l'ingérence dans le droit garanti par l'article 6 était proportionnée « est d'examiner si les requérants disposaient d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention¹⁴ ». Certaines juridictions nationales ont suivi la même argumentation, en subordonnant l'exercice du contrôle juridictionnel à l'existence d'autres mécanismes de contrôle adéquats¹⁵. Cette approche incitant les organisations internationales à établir des procédures internes efficaces en matière de règlement des conflits, elle peut contribuer à accroître leur responsabilité. Serait-il souhaitable que les Etats suivent de manière générale cette approche de la Cour ?

31. Conformément aux conclusions de la Cour dans l'affaire *Al-Adsani*¹⁶ confirmées dans l'affaire *Kalogeropoulou*¹⁷, les Etats ne sont même pas dans l'obligation de se soustraire à l'immunité en cas de

¹³ Cour suprême des Pays-Bas, *Mères de Srebrenica c. Pays-Bas et ONU*, arrêt du 13 avril 2012, International Law in Domestic Courts (ILDC), OUP, Oxford Law Reports, 1760 (NL 2012), paragraphe 4.2.

¹⁴ Cour européenne des droits de l'homme, 18 février 1999, *Beer et Regan c. Allemagne*, requête n° 28934/95, paragraphe 58 ; Cour européenne des droits de l'homme, 18 février 1999, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, requête n° 26083/94, paragraphe 95 ; dans ces affaires, la Cour n'a pas conclu à une violation.

¹⁵ Voir par exemple Cour de Cassation de la Belgique, *Western European Union c. Siedler*, jugement en appel, Cass No S 04 0129 F, ILDC 1625 (BE 2009), 21 décembre 2009.

¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme, 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Royaume-Uni*, requête n° 35763/97.

violations alléguées de normes impératives, non susceptibles de dérogation. D'après la CIJ, dans l'affaire des *Immunités juridictionnelles*¹⁸, « les règles qui régissent l'immunité sont de nature procédurale et se bornent à déterminer si les Etats sont fondés à exercer leur juridiction dans un cas donné mais sont sans incidence sur la question de savoir si le comportement en question était licite ». Sur la base de ce raisonnement, la CIJ a conclu qu'en l'absence de conflit de normes, une violation alléguée des normes de *jus cogens* n'a pas d'incidence sur l'applicabilité du droit de l'immunité. Bien que ces affaires concernent l'immunité des Etats, l'immunité des organisations internationales est également de nature procédurale : des considérations similaires s'appliquent donc. Cela pose la question de savoir si le fait d'octroyer l'immunité, même en cas de violations graves des droits de l'homme, ne va pas trop loin¹⁹.

32. En tout état de cause, les organisations internationales conservent la possibilité de renoncer à leur immunité si elles ne la jugent pas strictement nécessaire à l'exercice indépendant de leurs fonctions. Dans le même ordre d'idées, le Comité de l'ILA a suggéré qu'il faudrait renoncer à l'immunité « si une telle renonciation est requise pour la bonne administration de la justice » et que « les situations dans lesquelles une telle renonciation porterait préjudice à l'intérêt de l'organisation internationale » doivent être interprétées de manière restrictive²⁰. Cela pose la question de savoir comment les organisations internationales peuvent être incitées à faire plus souvent usage de la possibilité de renonciation à l'immunité.

4.2. Les organisations internationales devant les instances juridictionnelles internationales

33. Lors de leur adhésion aux traités, les Etats acceptent souvent les mécanismes (de nature juridictionnelle ou quasi-juridictionnelle) de règlement des conflits qui y sont associés. De cette manière, les particuliers, qui n'ont généralement pas la capacité de porter plainte au niveau international, disposent tout de même de mécanismes leur permettant de demander des comptes aux Etats. Tel est le cas, notamment, dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Comme nous l'avons noté précédemment, les organisations internationales ne sont généralement pas signataires des traités de droits de l'homme, et ne sont donc pas soumises aux mécanismes correspondants de règlement des conflits. De ce fait, il est pratiquement impossible pour un particulier de demander directement des comptes à une organisation internationale au niveau international.

34. Cela a été illustré dans l'affaire *Behrami et Saramati* devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui portait sur des événements découlant de la présence civile et de sécurité internationale au Kosovo²¹. L'affaire *Behrami et Behrami* concernait un groupe d'enfants qui avait découvert des bombes de l'OTAN non désamorçées, dont l'une avait explosé, tuant un garçon et en blessant gravement un autre. L'affaire *Saramati* concernait l'arrestation de Ruzdhi Saramati sous l'autorité des présences internationales. Attribuant le comportement en question à l'ONU, la Cour a rejeté sa compétence *ratione personae*. Si le comportement avait été attribué aux Etats membres concernés, la Cour aurait pu examiner la requête. Ces cas montrent bien les lacunes auxquelles sont confrontés les individus dans le domaine de la protection des droits de l'homme lorsqu'un comportement prétendument en violation de ces droits est attribué à une organisation internationale non soumise aux mécanismes de contrôle internationaux.

35. A ce jour, la seule décision de soumettre pleinement une organisation internationale à un traité relatif aux droits de l'homme et au mécanisme de contrôle correspondant a été adoptée dans l'article 6 du Traité de Lisbonne, qui dispose que l'UE « adhère » à la CEDH. L'adhésion de l'UE à la CEDH modifiera fondamentalement la relation entre les deux systèmes juridiques et soumettra l'UE à la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme, offrant à des requérants individuels la possibilité de dénoncer l'action de l'UE directement devant la Cour. Etant donné que tous les Etats membres de l'UE ont ratifié la CEDH et que cette situation ne changera pas après l'adhésion de l'UE à la CEDH, on aboutira à une situation unique, dans laquelle l'UE et ses Etats membres seront parties à la Convention et pourront simultanément être appelés à répondre de leurs actes devant la Cour.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, 12 décembre 2002, *Kalogeropoulou et autres c. Grèce et Allemagne*, requête n° 59021/00.

¹⁸ CIJ, *Immunités juridictionnelles de l'Etat*, arrêt du 3 février 2012.

¹⁹ Voir en particulier Conseil de l'Europe, APCE, « La situation des droits de l'homme en Europe : la nécessité d'éradiquer l'impunité », Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Rapporteur Mme Herta Däubler-Gmelin, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12695&Language=FR>.

²⁰ ILA, *Rapport de la soixante et onzième Conférence* (n 2) 228.

²¹ Cour européenne des droits de l'homme, 2 mai 2007, *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, requêtes n° 71412/01 et 78166/01. Toute référence au Kosovo dans le présent texte, que ce soit à son territoire, ses institutions ou sa population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

36. Une évolution moins radicale, mais néanmoins remarquable, est le choix volontaire de certains de se soumettre aux mécanismes internationaux de suivi existants, sans devenir officiellement partie au traité de droits de l'homme correspondant. Tel a été le cas pour la MINUK et l'OTAN opérant au Kosovo. Ces derniers ont accepté unilatéralement d'être liés par les dispositions d'un certain nombre de traités relatifs aux droits de l'homme, mais également de se soumettre aux procédures de suivi associées. Le premier acte de ce type a été la conclusion d'un accord entre la MINUK et le Conseil de l'Europe en rapport avec la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en 2004. Dans ce contexte, la MINUK est tenue de présenter des rapports au Comité des Ministres, qui peut lui adresser des recommandations. Des accords similaires ont été mis en place en ce qui concerne les visites du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants dans les lieux au Kosovo où des personnes sont privées de liberté par la MINUK et l'OTAN²².

37. Si les organisations internationales devenaient, en leur nom propre, parties à des traités relatifs aux droits de l'homme, cela permettrait non seulement de définir l'étendue exacte des obligations qui leur incombent (cf. section 2.2), mais également de les soumettre aux mécanismes de contrôle respectifs. Cela pose la question de savoir dans quelle mesure il est souhaitable et possible de prévoir des dispositifs permettant aux organisations internationales de devenir parties aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

38. Afin de renforcer la protection des droits de l'homme au niveau international de manière plus générale, il a été proposé de créer une « Cour mondiale des droits de l'homme ». Cette Cour mondiale serait ouverte à des acteurs non étatiques, y compris des organisations internationales, et permettrait aux individus de demander des comptes aux organisations internationales directement au plan international, sans soumettre ces dernières aux mécanismes de contrôle internationaux existants.

4.3. *Points forts et faiblesses des mécanismes internes de contrôle*

39. Compte tenu des possibilités limitées d'exiger des organisations internationales qu'elles répondent de leurs actes devant des organes judiciaires nationaux ou internationaux, des mécanismes internes pourraient offrir un moyen de remédier aux lacunes en matière de responsabilité. Sans surprise, les mécanismes qui ont été établis volontairement par les organisations internationales sont aussi divers que ces organisations elles-mêmes. La présente note introductive ne pourra donc en donner qu'une description succincte. Ce sujet mérite néanmoins d'être étudié plus avant.

40. Les mécanismes internes les plus courants qui ont été établis sont ceux qui permettent de traiter les conflits du travail au sein des organisations internationales. N'englobant même pas la totalité des litiges de droit privé, ces mécanismes ne prévoient pas de réparation pour les activités publiques des organisations internationales. Pour les activités considérées comme étant particulièrement sensibles du point de vue des droits de l'homme, certaines organisations internationales ont mis en place des mécanismes de contrôle spécifiques aux droits de l'homme, allant au-delà du contexte restreint de l'emploi. Les exemples suivants donnent un aperçu des initiatives prises en la matière.

41. La procédure de recours devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale est ouverte aux personnes qui considèrent qu'elles ont été lésées par un projet. Toutefois, elle assure la conformité avec les politiques opérationnelles de la Banque mondiale et ne tient donc compte des droits de l'homme que dans la mesure où ils sont intégrés à ces politiques. Certains soutiennent que cela restreint considérablement l'efficacité du mécanisme en termes de protection des droits de l'homme.

42. Etant une fonction gouvernementale classique, l'administration des territoires par les organisations internationales a un impact direct sur la vie des individus et doit donc s'accompagner de garanties juridiques appropriées. Pour la première fois dans l'histoire, des mécanismes de recours en matière de droits de l'homme ont été créés dans le cadre de l'administration du Kosovo par la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et la mission de l'UE Etat de droit au Kosovo* (EULEX). En 2000, un bureau de l'Ombudsman a été créé et en 2006 un Comité consultatif des droits de l'homme a été établi pour apporter un mécanisme de mise en œuvre des responsabilités de la MINUK en matière de droits de l'homme²³. Un

²² Voir Règlement n° 1999/1 de la MINUK du 25 juillet 1999 sur l'autorité de l'administration intérimaire au Kosovo, <http://www.unmikonline.org/regulations/1999/reg01-99.htm>.

²³ Règlement de la MINUK n° 2000/38 du 30 juin 2000 sur la création d'un bureau de l'Ombudsman au Kosovo, <http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg38-00.htm>; Règlement de la MINUK n° 2006/12 du 23 mars 2006 portant création du Comité consultatif des droits de l'homme, http://www.unmikonline.org/hrap/Documents%20HRAP/Regulations%20Eng/RE2006_12.pdf. Voir également, à cet égard, l'avis de la Commission de Venise sur [les droits de l'homme au Kosovo : établissement éventuel de mécanismes de contrôle](#), adopté lors de la 60^e session plénière, Venise, 8 et 9 octobre 2004.

Comité d'examen des droits de l'homme chargé de missions similaires a été créé pour l'EULEX. Bien que la création de ces organes constitue une amélioration considérable sur le plan de la protection des droits de l'homme, leurs recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes et la MINUK et l'EULEX ne sont pas obligées d'y donner suite.

43. Les « listes noires » du Comité du Conseil de sécurité de l'ONU concernant Al-Qaida et les individus et entités qui lui sont associés suscitent bien des difficultés sur le plan des droits de l'homme. Le Comité des sanctions établit une liste d'individus suspectés d'être associés aux Taliban ou à Al-Qaïda, sur la base d'informations fournies principalement par les membres du Conseil de sécurité de l'ONU. Tous les Etats membres de l'ONU ont l'obligation d'imposer aux personnes qui figurent sur cette liste une interdiction de déplacement, un gel des avoirs et un embargo sur les armes. Cette procédure a été vivement critiquée en raison de sa non-conformité avec les normes des droits de l'homme ; lui sont notamment reprochés l'absence de mécanisme d'examen approfondi des informations présentées à l'appui des listes, l'impossibilité pour les personnes inscrites d'être entendues et l'absence d'accès de ces personnes à une instance indépendante et impartiale pour la révision des mesures adoptées²⁴.

44. Ce régime a fait l'objet d'un certain nombre d'améliorations du point de vue des droits de l'homme, notamment la création du bureau de l'Ombudsman par la Résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce bureau est habilité à recevoir les demandes de radiation de la liste déposées par les individus et entités qui y figurent. Les pouvoirs limités de l'Ombudsman dans le cadre de ce mécanisme interne ont toutefois été critiqués. Les principales lacunes étaient l'absence de pouvoir décisionnel de l'Ombudsman lui permettant de renverser la décision d'inscription sur la liste prise par le Comité, le fait que son mandat ne prévoit pas de possibilité formuler des recommandations au Comité et le fait que son accès aux informations soit tributaire de la disposition des Etats à les divulguer²⁵. Certains de ces manquements ont été corrigés par la Résolution 1989 (2011) du Conseil de sécurité de l'ONU, qui donne à l'Ombudsman le pouvoir de formuler des recommandations concernant les radiations de la liste, recommandations qui entrent automatiquement en application si le Comité ne s'y oppose pas. Sans chercher à les minimiser, il se pose la question de savoir si ces améliorations sont suffisantes pour assurer la protection des droits de l'homme des personnes inscrites sur les listes²⁶.

45. Bien qu'ils constituent une première étape vers davantage de responsabilité, bon nombre de mécanismes internes ne donnent pas lieu à des décisions contraignantes et sont dépourvus de pouvoirs d'exécution. Le mécanisme de contrôle de loin le plus puissant en matière de droits de l'homme a été établi au sein de l'UE. Les droits fondamentaux constituent les principes généraux de l'ordre juridique de l'UE et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est juridiquement contraignante, ayant « la même valeur juridique que les traités²⁷ ». Bien qu'il n'y ait pas de procédure spécifique de réclamation en matière de droits de l'homme, les deux principales voies de recours directes contre l'Union offertes aux individus sont le recours en annulation (qui comporte un examen de la légalité des mesures prises par l'UE) et le recours en réparation. Il est à noter que l'UE est la seule organisation internationale qui a créé des tribunaux ayant compétence sur des questions de responsabilité non contractuelle. La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) peut évaluer la conformité avec les droits de l'homme de l'activité des institutions et organes de l'Union et des Etats membres de l'UE lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit de l'UE.

46. Cela montre que les mécanismes internes peuvent même fournir une « protection équivalente », comme l'a noté la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bosphorus*²⁸. L'intérêt des mécanismes internes est qu'ils permettent de contrôler l'activité des organisations internationales tout en protégeant leur autonomie. En outre, ils peuvent être adaptés aux besoins des organisations internationales et permettent donc de tenir dûment compte de la diversité de ces dernières. Il serait souhaitable de recenser les bonnes pratiques en la matière et d'encourager les organisations internationales à les adopter. A cet

²⁴ Voir en particulier Conseil de l'Europe, APCE, 'Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne', Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Rapporteur Dick Marty, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=11749&Language=FR>; en ce qui concerne la conformité avec la CEDH voir Conseil de l'Europe, 'The European Convention on Human rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions', Rapport préparé par le professeur Iain Cameron, 06/02/2006, http://www.coe.int/t/dlapii/cahdi/Texts_& Documents/Docs%202006/I.%20Cameron%20Report%202006.pdf.

²⁵ Voir par exemple le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (Martin Scheinin), A/65/258, 6 août 2010, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/478/28/PDF/N1047828.pdf?OpenElement>, en particulier le paragraphe 56.

²⁶ Voir en particulier le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (Ben Emmerson), A/67/396, 26 septembre 2012, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12733&LangID=E>.

²⁷ Voir article 6 du Traité sur l'Union européenne, JO C 326/13 (« codifiant » la jurisprudence de la CJUE).

²⁸ Cour européenne des droits de l'homme, 30 juin 2005, *Bosphorus c. Irlande*, requête n° 45036/98.

égard, il est important que les mécanismes internes soient suffisamment solides pour assurer une protection effective aux individus victimes de violations des droits de l'homme.

4.4. Répartition de la responsabilité entre plusieurs acteurs

47. Le travail des organisations internationales se caractérise souvent par une interaction étroite avec leurs Etats membres. Le renforcement de l'interaction et de la coopération s'accompagne néanmoins d'un risque accru de dommages résultant de l'action coopérative. Dans de nombreux cas, comme dans les opérations de maintien et de rétablissement de la paix, les opérations militaires ou l'administration de territoires, les organisations internationales ont recours au personnel des Etats membres pour la réalisation de certaines missions. Pour pouvoir demander des comptes à l'acteur responsable, il faut déterminer qui a commis la violation des droits de l'homme présumée – en d'autres termes, à qui attribuer le comportement en cause.

48. La disposition pertinente des ARIO précise que « [l]e comportement d'un organe d'un État ou d'un organe ou agent d'une organisation internationale mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement²⁹ ». Cette disposition a engendré d'importants désaccords sur le sens de l'expression « contrôle effectif ». De l'avis de l'ILC, cette notion renvoie au contrôle qui est exercé dans les faits sur le comportement en cause, et non aux liens institutionnels entre l'acteur individuel et l'Etat ou l'organisation internationale³⁰.

49. Dans l'affaire *Behrami*³¹, la Cour européenne des droits de l'homme a attribué le comportement relatif aux présences internationales au Kosovo à l'ONU plutôt qu'aux Etats membres impliqués et a donc déclaré la requête irrecevable *ratione personae*. De nombreux commentateurs de l'affaire *Behrami* ont critiqué l'application par la Cour des règles relatives à l'attribution du comportement, notamment en ce qui concerne le comportement de la KFOR. En particulier, sa décision de relier la notion de délégation à l'évaluation de l'attribution du comportement et l'application du critère de « l'autorité et du contrôle ultimes » plutôt que de celui du « contrôle effectif » a été jugée non conforme à la disposition pertinente des ARIO. Dans son arrêt ultérieur en l'affaire *Al-Jedda*, la Cour, se référant expressément au critère du contrôle effectif tel qu'énoncé à l'article 7 actuel des ARIO, a attribué le comportement relatif à la présence internationale en Irak aux Etats membres plutôt qu'à l'ONU³². Cette conclusion a été bien accueillie par la plupart des commentateurs, non seulement car le résultat correspondait mieux à la réalité, mais également en raison de la prise en compte par la Cour du critère du contrôle effectif.

50. Ces affaires illustrent le fait qu'à tous les échelons – international, national ou interne –, les organes chargés de la protection des individus contre les violations de droits de l'homme commises dans le cadre des activités des organisations internationales seront régulièrement confrontés au problème de la répartition de la responsabilité entre l'organisation et ses Etats membres. Les dispositions relatives à l'attribution de la responsabilité manquent de clarté, ce qui nuit à leur application cohérente par les juridictions compétentes aux différents niveaux et place les individus concernés dans une situation où ils ont du mal à savoir contre qui ils doivent porter plainte.

5. Responsabilité des Etats membres relativement aux actes des organisations internationales

51. Le fait de donner aux organisations internationales une personnalité juridique internationale distincte de leurs Etats membres et de leur transférer des pouvoirs sans les soumettre à des mécanismes de contrôle effectifs pour remédier aux éventuelles violations des droits de l'homme crée une lacune évidente en matière de responsabilité. Cela risque de compromettre le droit à un recours pour toute personne victime de violations des droits de l'homme. La nécessité de combler cette lacune a engendré des discussions sur la question de savoir si les Etats peuvent être tenus pour responsables de faits des organisations internationales dont ils sont membres. De manière générale, l'attribution aux Etats membres de la responsabilité d'actes d'organisations internationales du simple fait de leur qualité de membres de ces organisations serait en contradiction évidente avec leur personnalité juridique distincte. Le principal défi à relever consiste à octroyer un recours effectif aux individus tout en garantissant la personnalité juridique indépendante des organisations internationales.

²⁹ ARIO (note 8) art. 7.

³⁰ Ibid. avec commentaires, art. 7, comm. 4.

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Behrami* (note 21).

³² Cour européenne des droits de l'homme, 7 juillet 2011, *Al-Jedda c. Royaume-Uni*, requête n° 27021/08, paragraphe 84.

52. D'ordinaire, les Etats ne voient pas leur responsabilité engagée pour des violations des droits de l'homme commises par une organisation internationale du simple fait de leur qualité de membres de cette organisation. Néanmoins, il peut y avoir des circonstances dans lesquelles il semble justifié de demander des comptes aux Etats membres, en lieu et place de l'organisation internationale ou en plus de cette dernière, soit en raison du degré d'implication de l'Etat membre, soit du fait – évoqué à la section 4 – que, bien souvent, les individus ne disposent pas de recours directs contre les organisations internationales. Cela permet notamment d'empêcher que des Etats membres qui exercent une influence considérable sur un comportement d'une organisation internationale impliquant une violation des droits de l'homme ne se « dissimulent » derrière l'organisation internationale.

53. La nécessité de rendre les Etats responsables de leur participation au comportement d'une organisation internationale est examinée dans la cinquième partie des ARIO. Les articles 58 à 60 disposent que le fait, pour un Etat, d'aider et d'assister, de diriger et de contrôler ou de contraindre une organisation internationale dans la commission par celle-ci d'un fait entraîne une responsabilité « indirecte ». Bien que de toute évidence, les Etats disposent souvent de divers moyens d'aider et d'assister ou de diriger et de contrôler le comportement des organisations internationales, les articles 58 à 60 ne traitent pas de la situation spécifique de la relation entre les organisations internationales et leurs Etats membres.

54. En revanche, dans les articles 61 et 62 des ARIO, l'Etat qui engage sa responsabilité est nécessairement un membre de l'organisation internationale. L'article 61 aborde expressément la relation particulière entre les organisations internationales et leurs Etats membres, ainsi que le risque que les Etats membres utilisent les organisations internationales pour se soustraire à leurs responsabilités. Aux termes de l'article 61, un Etat membre d'une organisation internationale engage sa responsabilité s'il contourne l'une de ses obligations en amenant l'organisation à commettre un fait qui, s'il avait été commis par cet Etat, aurait constitué une violation de cette obligation³³. Cette idée a été développée par la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier dans des affaires concernant le transfert de pouvoirs à l'UE et les obligations des Etats membres découlant de la CEDH. Comme l'a affirmé la Cour dans l'arrêt *Bosphorus*, « [...] il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants soient exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné [par ce transfert]³⁴ ». Les Etats doivent veiller à ce que l'organisation internationale à laquelle ils transfèrent des pouvoirs offre une protection équivalente des droits de l'homme. Leur responsabilité peut être mise en jeu au regard de la Convention s'il s'avère que la protection offerte par cette organisation internationale est entachée d'une insuffisance manifeste³⁵.

55. Cette jurisprudence a pour but d'empêcher les Etats de compromettre l'efficacité des garanties de la Convention en transférant des compétences à des organisations internationales. L'article 61 vise de manière similaire à éviter que les Etats ne contournent leurs obligations internationales en se servant de la personnalité juridique distincte des organisations internationales. Cela étant, la jurisprudence *Bosphorus* envisage la présomption de compatibilité avec les droits de l'homme comme une exception à la règle selon laquelle une partie contractante reste responsable « des actes et omissions en question, qu'ils découlent du droit interne ou de la nécessité d'observer des obligations juridiques internationales³⁶ ». A l'inverse, dans l'article 61 des ARIO, la responsabilité des Etats membres est définie comme une exception, ne s'appliquant que lorsqu'un Etat contourne ses obligations internationales.

56. D'aucuns se demanderont si les circonstances limitées dans lesquelles la responsabilité des Etats membres peut être engagée pour leur comportement relativement à des faits d'organisations internationales sont suffisantes. L'ILC note que « [l']idée que les Etats membres ne sont pas en général responsables n'exclut pas qu'il y ait certains cas, autres que ceux envisagés aux articles précédents, dans lesquels l'Etat serait responsable du fait internationalement illicite de l'organisation³⁷ ». Pour s'assurer que les individus disposent d'un recours contre les violations de droits de l'homme commises par les organisations internationales, il faudra peut-être lever le voile des organisations internationales et demander aux Etats membres de répondre des actes de celles-ci dès lors qu'aucune autre voie de recours n'est disponible. On peut également se demander si les Etats membres ne seraient finalement pas les mieux placés pour doter les organisations internationales de mécanismes de contrôle effectifs lorsqu'ils les créent.

³³ ARIO (note 8) art. 61.

³⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Bosphorus* (note 28) paragraphe 154 ; voir également Cour européenne des droits de l'homme, 18 février 1999, *Matthews c. Royaume-Uni*, requête n° 24833/94, paragraphe 32.

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Bosphorus* (note 28), paragraphes 155-156 ; Cour européenne des droits de l'homme, 12 mai 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, requête n° 10750/03.

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Bosphorus* (note 28), paragraphe 153.

³⁷ ARIO (n 8) avec commentaires, art. 62, comm. 6.

57. En l'absence de moyens juridictionnels permettant aux individus de contester les faits d'organisations internationales, dans des affaires récentes, les tribunaux les ont soumis à un contrôle indirect. Dans l'affaire *Kadi et Al Barakaat*, la CJUE a annulé le Règlement de la CE mettant en œuvre le régime de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre de M. Kadi et de la fondation Al Barakaat pour violation des droits fondamentaux. Cette décision a ouvert une possibilité pour les individus de contester indirectement les « listes du terrorisme » du Comité des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU en s'attaquant aux mesures d'application, même lorsque la violation des droits de l'homme n'a pas été commise dans un domaine laissé à la discrétion de l'organe chargé de l'application³⁸. Une approche similaire a été suivie par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Nada*, dans laquelle la Cour a jugé la Suisse responsable d'une violation des droits découlant de la Convention dans le cadre de la mise en œuvre du régime de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre de M. Nada. Bien que la Cour ait jugé que la Suisse « aurait dû convaincre la Cour qu'elle avait pris – ou au moins tenté de prendre – toutes les mesures envisageables en vue d'adapter le régime des sanctions à la situation individuelle du requérant », il était clair qu'en retirant M. Nada de la liste, la Suisse aurait nécessairement agi en violation de ses obligations internationales³⁹. L'affaire *Nada* a considérablement accru la portée géographique de cette approche.

58. Cette situation place les Etats membres devant un dilemme. Soit ils ne s'acquittent pas des obligations qui s'imposent à eux en leur qualité de membre d'une organisation internationale, soit ils contreviennent à leurs obligations en matière de droits de l'homme. Cela dit, le contrôle indirect peut avoir des répercussions sur les possibilités de contrôle direct. Tout d'abord, le fait de se retrouver face à ce dilemme pourrait inciter les Etats membres à proposer la création de mécanismes effectifs de contrôle des actes des organisations internationales. D'un autre côté, si les Etats membres persistent à ne pas respecter les obligations découlant de leur qualité de membre d'une organisation internationale en raison d'une non-conformité avec les droits de l'homme, l'efficacité de l'organisation pourrait s'en trouver gravement compromise. Partant, les organisations internationales jugeront peut-être utile de s'assurer qu'elles ne demandent pas aux Etats membres d'agir en violation des droits de l'homme dans le cadre des mesures d'application. Cet effet du contrôle indirect sur les mécanismes de contrôle direct peut être illustré par la création d'une institution de l'Ombudsman relative aux « listes du terrorisme » du Conseil de l'Europe, juste après l'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Kadi*.

6. Conclusions préliminaires

59. Les organisations internationales sont devenues des acteurs importants dans l'ordre juridique international et ont largement contribué au développement de la protection des droits de l'homme au niveau international. Néanmoins, la présente note introductive montre qu'en dépit de l'impact croissant que leurs travaux peuvent avoir sur la vie des individus, il existe un certain nombre de déficiences dans la protection des individus contre les violations des droits de l'homme commises par les organisations internationales. Compte tenu de la personnalité juridique distincte des organisations internationales, leurs Etats membres ne sont généralement pas responsables des actes de ces organisations. L'octroi de la personnalité juridique aux organisations internationales sans l'assortir de mécanismes de contrôle effectifs est à l'origine d'une lacune en matière de responsabilité. En outre, cela fait courir le risque que les Etats membres se servent des organisations internationales comme d'un « écran » lorsque se pose la question des responsabilités. Les principales difficultés rencontrées sont l'absence d'instances permettant aux individus de demander des comptes aux organisations internationales et les obstacles procéduraux, comme l'immunité devant les juridictions nationales.

60. Les ordres juridiques internes prévoient des mécanismes de contrôle relativement solides en matière de droits de l'homme. Toutefois, le fait de soumettre les organisations internationales à la compétence des juridictions nationales peut compromettre leur autonomie. C'est pourquoi les organisations internationales se voient accorder de fait une immunité juridictionnelle absolue devant les juridictions nationales. Diverses options sont envisageables pour limiter les effets préjudiciables de cette vaste immunité sur la possibilité, pour les victimes individuelles, de demander des comptes aux organisations internationales en cas de violations des droits de l'homme.

³⁸ CJUE, Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne* [2008] ECR I-6351 ; le Conseil ayant réinscrit M. Kadi sur la liste dans un nouveau Règlement, ce dernier a déposé un nouveau recours, qui est en cours d'examen par la CJUE, voir Affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P (il est à noter que depuis, M. Kadi a été retiré de la liste par le Comité des sanctions).

³⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Nada* (note 12) paragraphe 196.

61. Les organisations internationales pourraient être incitées à recourir à la possibilité de renoncer à l'immunité, lorsque celle-ci n'est pas strictement nécessaire à l'exercice indépendant de leurs fonctions⁴⁰. En outre, conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, l'immunité pourrait être subordonnée à l'établissement d'autres mécanismes de contrôle. Cela encouragerait les organisations internationales à œuvrer plus activement en faveur de la mise en place de mécanismes de contrôle internes. Une autre possibilité consisterait à ne pas tenir compte de l'immunité lorsque des allégations de violations de normes impératives sont en jeu.

62. L'ordre juridique international a une fonction importante dans la protection des individus contre les violations des droits de l'homme. Cela dit, à ce jour, les organisations internationales n'étant pour la plupart pas parties aux traités relatifs aux droits de l'homme, elles ne sont pas soumises aux mécanismes de contrôle correspondants. Une exception remarquable est l'adhésion envisagée de l'UE à la CEDH. Un avantage non négligeable des mécanismes internationaux, par rapport aux mécanismes internes, est la perspective d'une indépendance et d'une objectivité accrues des mécanismes de contrôle externes. Il peut donc être souhaitable que des dispositions soient prises pour que les organisations internationales aient à se soumettre aux mécanismes internationaux de contrôle en matière de droits de l'homme.

63. Les mécanismes de contrôle internes ont connu un certain nombre d'évolutions positives. Leur intérêt réside clairement dans le fait qu'ils ne compromettent pas l'autonomie des organisations internationales tout en garantissant aux individus une protection de leurs droits fondamentaux. En outre, ils peuvent offrir des mécanismes adaptés aux besoins spécifiques des diverses organisations internationales. Il serait souhaitable de recenser les bonnes pratiques en la matière, notamment celles qui sont suffisamment solides pour garantir une protection effective aux individus victimes de violations des droits de l'homme, et d'encourager les organisations internationales à les adopter.

64. On pourrait affirmer qu'en l'absence d'autres voies de recours, les Etats membres devraient non seulement avoir à répondre de leur participation aux actes des organisations internationales mais aussi de manière plus générale, avoir à répondre directement de ces actes. Cette approche reviendrait toutefois à nier purement et simplement la personnalité indépendante des organisations internationales. Le contrôle indirect des actes des organisations internationales par le contrôle juridictionnel des mesures d'application prises par les Etats membres pourrait contribuer au renforcement de la transparence, car il pourrait aboutir à la création de mécanismes de contrôle internes. Cela dit, ce contrôle indirect n'est pas toujours possible car il n'y a pas systématiquement de mesures d'application. Dans pareille situation, il se pose la question de savoir si les Etats devraient porter la responsabilité des actes des organisations internationales dont ils sont membres, en l'absence de voies de recours alternatives.

65. Une approche intéressante à noter est celle du gouvernement suisse, qui a informé le Conseil de sécurité de l'ONU d'une motion du Parlement suisse prévoyant la non-application des sanctions contre les individus figurant sur la liste du Comité des sanctions, lorsque certaines garanties minimales ne sont pas apportées⁴¹. A l'instar du contrôle indirect, cette façon de procéder pourrait inciter les organisations internationales à s'assurer qu'elles ne demandent pas aux Etats membres d'agir en violation des droits de l'homme dans le cadre des mesures de mise en œuvre, sous peine de voir ces derniers délaier les obligations découlant de leur qualité de membre de l'organisation, ce qui risquerait de compromettre gravement l'efficacité de l'organisation.

* * *

66. A la lumière des considérations qui précèdent, il pourrait être opportun que le Conseil de l'Europe réponde à l'invitation lancée par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans la Résolution 66/100, du 9 décembre 2011 :

« 3. *Prend note* des articles sur la responsabilité des organisations internationales présentés par la Commission du droit international, dont le texte figure en annexe à la présente résolution, et les recommande à l'attention des gouvernements *et des organisations internationales*, sans préjudice de leur adoption éventuelle ou de toute autre mesure appropriée qui pourrait être prise...⁴²»

⁴⁰ Les implications budgétaires d'une telle renonciation doivent être gardées à l'esprit, car l'absence d'une ligne budgétaire spécifique pourrait empêcher une organisation internationale d'être en mesure de verser des indemnités.

⁴¹ Lettre du Représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies adressée au président du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1267 (1999), en date du 22 mars 2010, figurant dans le document APCE, AS/Jur/Inf (2010) 05 du 7 décembre 2010, http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/07122010_blacklists_F.pdf.

⁴² Souligné par nous. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/100&Lang=F Voir également les paragraphes 19 à 24 ci-dessus.

