



Version provisoire

## 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'homme<sup>♦</sup>

## Rapport

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

### Résumé

Les organisations internationales comme les Nations Unies, la Banque mondiale et l'Union européenne jouent un rôle de plus en plus influent sur la scène mondiale. Ces organisations emploient des agents, administrent des territoires, infligent des sanctions et engagent des opérations militaires qui ont des incidences directes sur la vie des citoyens. Pourtant, les mécanismes en vigueur destinés à les amener à répondre de leurs violations alléguées des obligations auxquelles elles sont soumises en matière de droits de l'homme demeurent à un stade peu avancé, et sont parfois inexistantes. De fait, les rares mécanismes de contrôle du respect des droits de l'homme prévus pour la surveillance de l'administration de territoires, comme dans le cas du Kosovo\* administré par les Nations Unies et l'Union européenne, sont dépourvus de caractère contraignant, tandis que les décisions des mécanismes chargés de contrôler l'application de sanctions ciblées infligées par le Conseil de sécurité des Nations Unies peuvent être annulées. De plus, les organisations internationales jouissent en règle générale d'une immunité absolue pour toute action en justice engagée devant les juridictions nationales, sauf si elles choisissent d'y renoncer.

Un certain nombre de solutions ont été proposées pour renforcer l'obligation des organisations internationales de répondre de leurs actes. Il s'agit notamment de tenir les États responsables des actes des organisations internationales qu'ils assistent, auxquels ils participent ou dont ils sont membres ; de limiter cette immunité lorsqu'elle n'est pas essentielle au fonctionnement de l'organisation ou en cas de graves violations des droits de l'homme ; d'accroître le nombre d'instances internationales juridiquement contraignantes devant lesquelles les actes des organisations internationales peuvent être contestés ; d'améliorer leurs mécanismes internes de contrôle et de les soumettre à un contrôle juridictionnel indépendant, exercé par des médiateurs ou des instances similaires, ainsi que d'encourager les organisations internationales à examiner plus attentivement leurs propres programmes avant qu'ils ne soient mis en œuvre, afin de recenser préalablement les éventuels sujets de préoccupation en matière de droits de l'homme et d'y remédier.

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme propose que le Conseil de l'Europe agisse plus en amont dans ce domaine et réfléchisse au moyen de réagir à une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, fondée sur un texte de la Commission du droit international, afin d'y donner suite dans le cadre de ses compétences, eu égard à l'obligation de répondre de ses actes qui s'impose à lui et aux autres organisations internationales.

<sup>♦</sup> Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission à Paris le 6 novembre 2013.

\* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

## A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît que les organisations internationales sont soumises aux obligations relatives aux droits de l'homme prévues par le droit international et souligne qu'il importe de veiller à ce qu'elles s'abstiennent de toute violation des droits de l'homme garantis aux personnes et qu'il est indispensable de les amener à répondre de toute violation de ce type.
2. Le respect des normes relatives aux droits de l'homme doit être garanti dans les activités exercées par les organisations internationales, comme le rappelle la résolution de l'Assemblée consacrée à la nécessité d'éradiquer l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme, y compris des acteurs internationaux non étatiques (Résolution 1675 (2009)). L'Assemblée rappelle également à ce propos sa résolution portant sur les conséquences pour les droits de l'homme des procédures de sanctions ciblées des activités terroristes prévues par le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'Union européenne (Résolution 1597 (2008)).
3. L'Assemblée observe également qu'il existe un risque que les États soient exonérés de l'exigence de respect de leurs propres obligations relatives aux droits de l'homme, y compris de celles nées de la Convention européenne des droits de l'homme, lorsqu'ils agissent dans le cadre ou sous la direction d'une organisation internationale.
4. L'Assemblée se félicite des arrêts récemment rendus par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment celui de l'affaire Nada c. Suisse<sup>1</sup>, dans lesquels les États ont été tenus responsables des mesures prises en exécution de décisions adoptées par les organisations internationales. Elle se félicite également des travaux de l'Association de droit international et de la Commission du droit international, qui ont formulé les principes et les normes juridiques concernant l'obligation de répondre de ses actes dans ce domaine, posant ainsi les fondements de l'action spécifique ultérieure des États et des organisations internationales.
5. L'Assemblée se félicite de la création d'un certain nombre de mécanismes ad hoc de protection des droits de l'homme destinés à contrôler le respect, par les organisations internationales, de leurs obligations en matière de droits de l'homme et à permettre aux personnes de demander réparation en cas de violation des droits de l'homme, notamment le Panel d'inspection de la Banque mondiale, le recours à des comités consultatifs des droits de l'homme pour contrôler les activités des Nations Unies (MINUK) et de l'Union européenne (EULEX) au Kosovo, ainsi que la nomination d'un Ombudsman chargé de surveiller les sanctions antiterroristes du Conseil de sécurité des Nations Unies. Toutefois, elle reconnaît également que ces mécanismes ne sont pas toujours disponibles, ni suffisamment efficaces, et que la mise en œuvre de leurs conclusions suscite des préoccupations.
6. L'Assemblée s'inquiète de l'immunité juridictionnelle absolue dont jouissent souvent les organisations internationales en vertu du droit international ou du droit interne, dans la mesure où l'existence d'une immunité non fonctionnelle porte atteinte à l'obligation faite aux États et aux organisations d'examiner attentivement les violations alléguées des droits de l'homme.
7. L'Assemblée invite par conséquent tous les États membres du Conseil de l'Europe et les organisations internationales auxquelles ils sont parties à :
  - 7.1 veiller à ce que les organisations internationales soient soumises, selon le cas, à des mécanismes contraignants de contrôle de leur respect des normes relatives aux droits de l'homme et, lorsque ces mécanismes de contrôle internes existent déjà, à veiller à ce que leurs décisions soient exécutées ;
  - 7.2 encourager les organisations internationales, lorsque cela s'avère possible, à devenir parties aux conventions relatives aux droits de l'homme ;
  - 7.3 formuler des lignes directrices claires relatives à la renonciation des organisations internationales à leur immunité ou qui, à défaut, limitent l'étendue de l'immunité dont elles jouissent devant les juridictions nationales, afin de garantir que leur immunité fonctionnelle indispensable ne les protège pas contre la vérification, notamment, de leur respect des droits non dérogeables en matière de droits de l'homme ; et à

---

<sup>1</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt de Grande Chambre du 12 septembre 2012, Nada c. Suisse, requête n° 10593/08.

7.4 veiller à ce que les États continuent à devoir répondre des violations des normes internationales relatives aux droits de l'homme commises par les organisations internationales lorsque ces dernières ne peuvent en être directement tenues responsables, notamment en tenant les États responsables du rôle qu'ils jouent dans les procédures décisionnelles des organisations internationales et lorsqu'ils les aident à mettre en œuvre leurs décisions et leurs politiques.

## **B. Projet de recommandation**

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2014) relative à l'obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme, qui souligne l'importance de l'existence de mécanismes adéquats pour garantir que ces organisations répondent de toute violation des droits de l'homme susceptible d'être commise par suite de l'exercice de leurs activités.
2. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à :
  - 2.1. encourager les organisations internationales auxquelles les États membres sont parties, notamment les Nations Unies et leurs agences spécialisées, ainsi que l'Union européenne, à examiner la qualité et l'efficacité des mécanismes visant à garantir le respect des obligations relatives aux droits de l'homme auxquelles elles sont soumises et à poursuivre l'élaboration de normes juridiques dans ce domaine ;
  - 2.2. recommander aux États membres d'examiner le statut des organisations internationales dans leur ordre juridique national et de veiller à prévoir des dispositions qui permettent la levée de l'immunité lorsqu'elle s'impose ; et à
  - 2.3. engager une réflexion sur les questions relatives à l'obligation de répondre de ses actes soulevées par le fait que les organisations internationales assument des compétences qui étaient habituellement dévolues aux États et pour lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas compétence, en vue de mettre un terme à l'absence d'obligation de répondre de ses actes qui en découle.
3. L'Assemblée juge également opportun que le Conseil de l'Europe, en sa qualité d'organisation internationale spécialisée dans les questions ayant trait aux droits de l'homme, réfléchisse au moyen de répondre à l'invitation lancée dans la Résolution 66/100 (2011) de l'Assemblée générale des Nations Unies relative au texte de la Commission du droit international sur la responsabilité des organisations internationales et veille à y donner suite dans le cadre de ses compétences, eu égard à l'obligation de répondre de ses actes qui s'impose à lui et aux autres organisations internationales.

## 1. Introduction

### 1.1 *Etat actuel de la procédure*

1. 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.

2. Le 27 mai 2013, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a procédé à une audition sur cette question lors de la réunion d'Izmir, en Turquie, sur la base d'une note introductive diffusée auparavant : <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/fjdoc172013.pdf>.

Les experts invités à cette audition, qui sont des spécialistes de l'obligation des organisations internationales de répondre de leurs actes en cas de violation des droits de l'homme et de la jurisprudence pertinente de la Cour de Strasbourg, étaient M. Rick Lawson, professeur de droits de l'homme et doyen de la Faculté de droit de l'Université de Leyde, Mme Nina Vajić, professeur de droit international à l'Université de Zagreb et ancienne juge et présidente de section à la Cour européenne des droits de l'homme, et Mme Marjorie Beulay, de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, directrice d'études à l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg.

### 1.2 *Les questions en jeu*

3. Les organisations internationales jouent un rôle important au XXI<sup>e</sup> 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.

4. 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. La récente création, par la Résolution 2098 (2013) du Conseil de sécurité des Nations Unies, de la toute première force d'intervention « offensive » des Nations Unies, chargée de prendre part aux opérations menées en République démocratique du Congo, témoigne de l'extension supplémentaire du rôle militaire joué par certaines organisations internationales. 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, 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. Les critiques n'ont pas épargné INTERPOL, qui aurait inséré dans ses bases de données des victimes de persécutions à caractère politique sans un contrôle suffisant de ces informations. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont eux aussi été accusés de ne pas respecter suffisamment les droits des personnes dans la mise en œuvre de leurs projets et un certain nombre d'organisations, dont la Banque mondiale et les Nations Unies, ont fait l'objet de critiques au sujet de leurs mécanismes de règlement du contentieux relatif à leurs agents.

5. 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*)<sup>2</sup> ». 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.

6. 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. De plus, le fait de veiller à ce que les organisations internationales respectent les droits de l'homme renforce la confiance de l'opinion publique dans ces organisations, ce qui les rend plus efficaces. Les allégations de violation des droits de l'homme sont susceptibles d'atténuer la crédibilité des organisations internationales, comme cela a été le cas à la suite du scandale du programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies, lié aux sanctions prises contre le régime irakien<sup>3</sup>.

7. 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 répondre de ses actes. 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 répondre de ses actes (*accountability*)

8. L'obligation de répondre de ses actes 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 répondre de ses actes 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 répondre de ses actes » 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 répondre de ses actes peut être de nature juridique, politique ou administrative.

9. 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 répondre de ses actes ; 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 répondre de ses actes va au-delà de ces deux notions : de manière générale, elle inclut également des modèles caractérisés par des mécanismes moins formels et plus ouverts.

10. La présente note introductive se focalise sur l'obligation de répondre de ses actes 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

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

<sup>3</sup> New York Times, 'U.N. Chief Admits Oil-for-Food Missteps,' 8 septembre 2005.

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 répondre de ses actes 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 répondre de ses actes.

## **2. Conditions préalables à la mise en œuvre de l'obligation de répondre de ses actes des organisations internationales**

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

11. 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.

12. 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<sup>e</sup> 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 interne<sup>4</sup>.

13. 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*

14. 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'homme<sup>5</sup>. 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.

15. En tant que sujets de droit international, les organisations internationales sont « liées par toutes les obligations que leur imposent les règles générales du droit international<sup>6</sup> ». 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. Dans certains cas, les organisations internationales sont soumises aux conventions en vigueur en matière de droits de l'homme. Ainsi, les comités consultatifs créés pour contrôler l'action des Nations Unies et de l'Union européenne au Kosovo\*, qui ont mis en place respectivement la MINUK et EULEX, dont elles assurent le fonctionnement, sont

<sup>4</sup> CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1949, p. 179.

<sup>5</sup> L'UE est une exception à cet égard ; elle est partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

<sup>6</sup> CIJ, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, paragraphe 37.

\* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

habilités à appliquer la plupart des principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, et notamment la Convention européenne des droits de l'homme, même si leurs conclusions ne présentent aucun caractère contraignant<sup>7</sup>.

16. 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.

17. 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*

18. 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 répondre de ses actes, 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 répondre de ses actes 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 nécessaire<sup>8</sup> ».

19. 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 internationales<sup>9</sup>.

#### 3.2. *La Commission du droit international*

20. 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 2011<sup>10</sup>. Les ARIO s'inspirent en grande partie des Articles sur la responsabilité de l'Etat (ASR), adoptés par l'ILC en 2001<sup>11</sup>. L'une des principales difficultés rencontrées par l'ILC dans la « codification » du

<sup>7</sup> [UNMIK Regulation No. 2006/12](#) of 23 March 2006 on the Establishment of the Human Rights Advisory Panel ; Human Rights Review Panel, [2012 Annual Report](#), 39.

<sup>8</sup> ILA, *Rapport de la soixante et onzième Conférence* (n 2) 164-234, 168-170.

<sup>9</sup> Ibid. 207.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 »).

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.

21. L'ILC part du principe que « [t]out fait internationalement illicite d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale<sup>12</sup> ». 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 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).

22. 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 fait<sup>13</sup>. Ce cas est qualifié de responsabilité « indirecte ».

23. 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.

24. 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'homme<sup>14</sup>. 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 ».

25. 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

---

<sup>12</sup> [ARIO](#) (n 10) art. 3.

<sup>13</sup> *Ibid.* chapitre IV.

<sup>14</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 12 septembre 2012, [Nada c. Suisse](#), requête n° 10593/08.

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

26. 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.

##### 4.1. Immunité des organisations internationales devant les juridictions nationales

27. 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.

28. 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 Convention<sup>15</sup> ». La Cour de Strasbourg s'est rangée à cette conclusion, en déclarant irrecevable la requête introduite contre les Pays-Bas (au motif qu'elle était manifestement mal fondée), considérant que « la Convention ne peut être interprétée de telle sorte qu'elle soumettrait les actions et omissions du Conseil de sécurité à une juridiction nationale en l'absence d'une décision de l'ONU en ce sens »<sup>16</sup>.

29. 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). En outre, les actes des États sont bien souvent soumis à des mécanismes qui les obligent à répondre politiquement de leurs actes, notamment à travers un contrôle parlementaire et plus généralement par le biais du processus démocratique. En comparaison des décisions et des actes des États, les activités des organisations internationales attirent moins l'attention des médias et des milieux politiques, ce qui atténue d'autant leur obligation de répondre de manière informelle et extra-juridictionnelle de leurs actes. Les organisations internationales agissent bien souvent hors des regards de l'opinion publique et, à moins que leurs activités ne soient suffisamment controversées, il est peu probable qu'elles soient examinées avec beaucoup d'attention. En raison de cette absence de garantie, on peut considérer qu'il n'est pas justifié que les organisations internationales jouissent, sur le plan de l'obligation de répondre de leurs actes, d'un degré d'immunité identique à celui qui prévaut pour les États.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 11 juin 2013, *Stitching Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, requête n° 65542/12.

30. Qui plus est, l'immunité juridictionnelle dont jouissent les organisations internationales devant les juridictions nationales est le plus souvent absolue et plus étendue que celle des gouvernements étrangers, malgré l'absence des mécanismes susmentionnés destinés à les obliger à répondre de leurs actes. Alors qu'elle était autrefois absolue, l'immunité des États étrangers devant les juridictions nationales est devenue relative au fil du temps. Il existe notamment une distinction entre les *acta jure imperii*, c'est-à-dire les actes de nature souveraine qui émanent d'un État étranger lorsqu'il exerce des fonctions purement gouvernementales, et les *acta jure gestionis*, qui sont des actes à caractère commercial. Dans bien des pays, les États étrangers jouissent d'une immunité en matière de contentieux pour les premiers, mais pas pour les derniers<sup>17</sup>. L'immunité des organisations internationales, en revanche, est d'ordinaire générale et absolue. À moins qu'elles n'y renoncent elles-mêmes, les organisations internationales jouissent d'une immunité de poursuites devant les juridictions nationales pour le contentieux du droit du travail et des contrats, dont l'étendue est comparable à l'absence de contestation de la légalité de leurs décisions politiques. Il serait plus judicieux qu'au lieu de cette immunité absolue, les organisations internationales jouissent d'une simple immunité fonctionnelle. Cela signifie que leur immunité ne s'appliquerait pas aux situations dans lesquelles les actes des organisations ou de leurs agents seraient distincts de l'exercice de leurs fonctions statutaires ou les outrepasseraient. Bien qu'il soit difficile d'imaginer qu'une organisation internationale puisse prendre part à de graves violations des droits de l'homme, telles que le génocide, l'esclavage ou la torture, cette immunité fonctionnelle supprimerait toute immunité dans ces situations extrêmes, mais également en cas de violations moins graves qui outrepassent néanmoins clairement le mandat de l'organisation. Il convient de réfléchir davantage à la possibilité d'appliquer cette distinction aux organisations internationales.

31. 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.

32. 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 Convention<sup>18</sup> ». Certaines juridictions nationales ont suivi la même argumentation, en subordonnant l'exercice du contrôle juridictionnel à l'existence d'autres mécanismes de contrôle adéquats<sup>19</sup>. C'est notamment le cas de la Cour de Cassation belge, qui, contrairement à la Cour de Strasbourg dans sa jurisprudence antérieure en la matière, a conclu dans l'arrêt *Siedler* que les autres moyens fournis par une organisation internationale – en l'espèce l'Union de l'Europe occidentale – ne suffisaient pas à protéger les droits garantis par la Convention aux requérants et a, en conséquence, prononcé la nullité de cette immunité. Comme elle incite les organisations internationales à établir des procédures internes efficaces en matière de règlement des conflits, cette utilisation de l'article 6 ou des dispositions similaires prévues par d'autres régimes de protection des droits de l'homme peut s'avérer utile pour obliger les institutions internationales à répondre de leurs actes. Serait-il souhaitable que les États suivent de manière générale cette approche de la Cour ?

33. Il convient toutefois de noter que les juridictions se sont montrées réticentes à appliquer les normes pourtant relativement mesurées de l'arrêt *Waite et Kennedy* aux affaires relatives aux organes des Nations Unies. L'article 103 de la Charte des Nations Unies, qui énonce la primauté de la Charte sur tout autre instrument de droit international, et le statut sans équivalent des Nations Unies, organe international chargé de maintenir la paix et la sécurité internationales, leur ont permis de faire valoir une immunité extrêmement étendue. Dans l'arrêt *Stichting Mothers of Srebrenica*, la Cour de Strasbourg a estimé que la Convention ne pouvait être interprétée dans le sens d'une immunité relative des Nations Unies, car cela risquerait de

<sup>17</sup> Voir notamment la loi *Foreign Sovereign Immunities Act* aux États-Unis, 28 U.S.C. Sec. 1605. Voir également Jurgen Brohmer, « State Immunity and the Violation of Human Rights' (1997) », chapitre 2, pour une analyse des approches restrictives adoptées par un certain nombre de pays, dont l'Allemagne et la France, en matière d'immunité des États.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

permettre à un État d'intervenir dans l'accomplissement d'une mission essentielle des Nations Unies et du Conseil de sécurité<sup>20</sup>. Ainsi, alors que des instruments comme la Convention européenne des droits de l'homme semblent donner aux juridictions le moyen d'invalider l'immunité d'organisations telles que l'UE ou la Banque mondiale, cela s'avère plus difficile à l'égard des organes des Nations Unies. Toutefois, le fait que la CJUE dans l'arrêt *Kadi* (sur la transposition d'un acte de l'UE) et la Cour de Strasbourg dans l'arrêt *Nada* se montrent disposées à examiner la compatibilité en matière de droits de l'homme des sanctions prises par le Conseil de sécurité (tous deux sont abordées plus en détail dans la partie 4.4, plus loin) montre que cette réticence est moins importante lorsque le contentieux ne concerne pas l'immunité de l'organisation, mais plutôt les textes d'application pris par les États eux-mêmes.

34. Conformément aux conclusions de la Cour dans l'affaire *Al-Adsani*<sup>21</sup> confirmées dans l'affaire *Kalogeropoulou*<sup>22</sup>, les États ne sont même pas dans l'obligation de se soustraire à l'immunité en cas de violations alléguées de normes impératives, non susceptibles de dérogation. La Cour a déclaré dans l'arrêt *Stichting Mothers of Srebrenica* que ce principe était également applicable à l'immunité des Nations Unies<sup>23</sup>. D'après la CIJ, dans l'affaire des *Immunités juridictionnelles*<sup>24</sup>, « les règles qui régissent l'immunité sont de nature procédurale et se bornent à déterminer si les États 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 États, l'immunité des organisations internationales est également de nature procédurale : des considérations similaires peuvent donc s'appliquer. Cet argument a été admis par la Cour dans l'arrêt *Stichting Mothers of Srebrenica*, lorsqu'elle a confirmé l'immunité des Nations Unies. 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 loin<sup>25</sup>.

35. Admettre l'immunité des organisations internationales, même en cas de graves violations, pourrait particulièrement poser problème puisque, comme nous l'avons indiqué plus haut, les autres mécanismes de contrôle dont disposent les États (dont l'impossibilité d'engager une action devant les juridictions nationales et l'obligation de rendre des comptes sur la scène politique interne) n'existent pas pour les organisations internationales. De fait, les arrêts *Al-Adsani* (à Strasbourg) et *Jurisdictional Immunities* (à La Haye), qui portaient uniquement sur l'immunité des États, ont donné lieu à de fortes divergences d'opinion. Les opinions dissidentes du juge Cançado Trindade dans l'arrêt *Jurisdictional Immunities* et des juges Rozakis et Caflich, auxquels se sont associés les juges Wildhaber, Costa, Cabral Barreto et Vajić, dans l'arrêt *Al-Adsani*, soulignaient que le principe de l'immunité des États n'avait pas pour but de permettre aux États de s'exonérer de leur obligation de répondre de leurs actes en cas de graves violations des droits de l'homme et que, de même que certaines juridictions ont ordonné une levée de l'immunité dans des affaires pénales ayant trait à de graves violations des droits de l'homme<sup>26</sup>, l'immunité ne devrait pas exister en matière civile en cas d'atteinte portée à des normes non dérogeables. Ces divergences ne remettent pas en cause la légitimité des conclusions de ces deux juridictions, mais elles soulignent le fait qu'on ignore si les organisations internationales devraient bénéficier d'une immunité de principe immuable. En résumé, il reste possible d'imaginer à l'avenir que l'immunité des organisations internationales se limitera aux affaires qui n'ont pas trait à la violation alléguée de droits non dérogeables, en dépit des décisions contraires de la Cour internationale de justice et de la Cour de Strasbourg dans leur jurisprudence respective.

36. De fait, de solides arguments plaident en faveur de la levée de l'immunité d'une organisation internationale, au moins en cas de graves violations des droits de l'homme. Les droits concernés seraient dans les grandes lignes analogues aux droits non dérogeables énumérés jusqu'à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme : le droit à la vie, le droit à ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le droit à ne pas être tenu en esclavage et le droit à ne pas être

<sup>20</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Stichting Mothers of Srebrenica*, note 16 ci-dessus, paragraphes 152–54. La Cour européenne des droits de l'homme a également utilisé un raisonnement similaire dans les arrêts *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, Cour européenne des droits de l'homme, 2 mai 2007, requête n° 71412/01 et 78166/01.

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

<sup>22</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 12 décembre 2002, *Kalogeropoulou et autres c. Grèce et Allemagne*, requête n° 59021/00.

<sup>23</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Stichting Mothers of Srebrenica*, note 16 ci-dessus.

<sup>24</sup> CIJ, *Immunités juridictionnelles de l'Etat*, arrêt du 3 février 2012.

<sup>25</sup> 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>.

<sup>26</sup> Voir par exemple *R v. Bartle and the Commissioner of Police for the Metropolis and Others, Ex Parte Pinochet*, [1998] UKHL 41.

condamné à une peine prévue par une loi rétroactive. Comme il ne peut être dérogé à ces droits même en période de guerre ou d'état d'urgence, il n'est pas déraisonnable de penser qu'une immunité absolue serait déplacée en de pareilles circonstances. De même, si l'immunité des organisations internationales doit être fonctionnelle, la violation de ces droits non dérogeables ne saurait à l'évidence être considérée comme faisant partie des fonctions statutaires des organisations internationales visant à préserver la paix, la sécurité et le bien public dans le monde ou dans une région. Bien que la Cour ait écarté cet argument à l'égard des Nations Unies dans l'affaire *Stichting Mothers of Srebrenica*, le statut unique des Nations Unies, garantes de la paix et de la sécurité internationales, signifie que le modèle d'une immunité au minimum fonctionnelle reste valable pour les autres organisations internationales.

37. 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 restrictive<sup>27</sup>.

38. Il arrive que les organisations internationales renoncent à leur immunité, conformément à la recommandation précitée du Comité de l'ILA, mais cela se limite bien souvent au cadre des poursuites pénales engagées à l'encontre des agents d'une organisation, pour leurs propres actes répréhensibles commis de manière autonome. En matière civile et de droits de l'homme, les organisations sont particulièrement peu susceptibles de renoncer à leur immunité lorsqu'elles mettent en œuvre des politiques plus controversées ou très largement répandues, qui s'avèrent préoccupantes sur le plan des droits de l'homme ou impliquent la prise de mesures à haut niveau au sein de l'organisation<sup>28</sup>. Ainsi, les Nations Unies préfèrent négocier ou répondre devant de petites juridictions aux actions engagées en matière civile à propos d'opérations de maintien de la paix, plutôt que de renoncer à leur immunité<sup>29</sup>. Elles ont par exemple refusé de renoncer à leur immunité lors de récentes tentatives faites pour les tenir responsables des actes du contingent de maintien de la paix en Haïti, qui ont entraîné une épidémie de choléra et, par voie de conséquence, la mort de plusieurs milliers d'Haïtiens<sup>30</sup> ; elles ont adopté la même position à l'égard des forces de maintien de la paix en Bosnie<sup>31</sup> et de l'action de la MINUK au Kosovo<sup>32</sup>. 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.

39. Plus généralement, il serait utile de procéder à une analyse plus détaillée des circonstances particulières et sans équivalent dans lesquelles s'inscrit l'immunité des organisations internationales et des limites qui pourraient être fixées à cette immunité. Lors de la réunion de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme à Izmir en mai 2013, le professeur Rick Lawson a proposé que l'ILC engage une réflexion sur cette question et a encouragé la Cour de Strasbourg à revoir sa jurisprudence en la matière.

#### 4.2. Les organisations internationales devant les instances juridictionnelles internationales

40. 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.

<sup>27</sup> ILA, *Rapport de la soixante et onzième Conférence* (n 2) 228.

<sup>28</sup> C'est la position qu'ont adoptée les Nations Unies lorsqu'une action en justice a été engagée contre elles à propos de l'attitude des contingents de maintien de la paix lors du massacre de Srebrenica, voir [Stitching Mothers of Srebrenica](#), note 16 ci-dessus.

<sup>29</sup> Voir le rapport du Secrétaire Général, « [Modalités mises en place pour appliquer la section 29 de l'article VIII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies](#) », 7 avril 1995.

<sup>30</sup> The Guardian, 'UN will not compensate Haiti cholera victims', *Ban Ki-Moon tells president*, 21 février 2013.

<sup>31</sup> Voir Cour suprême des Pays-Bas, *Mothers of Srebrenica*, note **Error! Bookmark not defined.** ci-dessus.

<sup>32</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, 2 mai 2007, [Behrami et Behrami et Saramati](#), requêtes n° 71412/01 et 78166/01.

41. 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 Kosovo<sup>33</sup>. 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.

42. 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.

43. 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'OTAN<sup>34</sup>.

44. 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.

45. Afin de renforcer la protection des droits de l'homme au niveau international de manière plus générale, il pourrait être possible de modifier le statut de la Cour internationale de Justice, afin de permettre aux organisations internationales d'être parties à une procédure engagée devant elle. À l'heure actuelle, seuls les principaux organes et certaines agences spécialisées des Nations Unies peuvent saisir la Cour de La Haye d'une demande d'avis consultatif. Grâce à cette modification, les États et les autres organisations internationales auraient la possibilité d'engager une action en justice contre les actes des organisations internationales qui enfreignent les régimes des traités, le droit international coutumier ou les principes généraux du droit (des droits de l'homme). L'Association de droit international avait songé à cette possibilité, tout en admettant que cette évolution était politiquement peu probable au moment de la publication du rapport (2004)<sup>35</sup>.

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

46. 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

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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>.

<sup>35</sup> ILA, note 2 ci-dessus, 230–34.

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.

47. 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. Le traitement que les organisations internationales réservent à leurs agents est néanmoins pour elles l'un des moyens les plus évidents et les plus ordinaires d'avoir une incidence directe sur l'existence des individus, sans passer par le truchement des États. Le contentieux relatif aux agents retient souvent peu l'attention de l'opinion publique et des milieux politiques ; il est pourtant lourd de conséquences. Ce contentieux peut en effet s'avérer préoccupant à l'égard d'un certain nombre de droits de l'homme, dont le droit d'accès à un tribunal effectif et le droit à être traité par son employeur de façon équitable et sans discrimination ni harcèlement.

48. En raison de l'immunité dont jouissent la plupart des organisations internationales devant les juridictions nationales, les litiges qui opposent les organisations internationales et leurs agents sont en principe réglés par un recours à d'autres procédures ou juridictions internes de règlement des contentieux. Parmi ces tribunaux figurent le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU) et le Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU), le Tribunal administratif de la Banque mondiale (WBAT) et le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT). Mais l'adéquation et le caractère effectif de ces instances ont suscité un certain nombre de préoccupations, notamment eu égard au faible nombre de décisions rendues en défaveur des organisations concernées, à l'accès à un défenseur, à la possibilité de faire appel, à la dimension écrite et non orale des audiences et à l'indépendance de ces tribunaux, dont les juges sont souvent nommés par le chef de l'organisation concernée<sup>36</sup>. À la suite de la publication en 2006 d'un rapport qui soulignait ces problèmes, les Nations Unies ont engagé une réforme de leurs procédures internes. Toutefois, bien que ce nouveau système remédie à certaines défaillances susmentionnées, notamment en améliorant l'accès à un défenseur, la possibilité de faire appel devant une instance d'appel et l'indépendance des juges, de nombreux requérants ne bénéficient toujours pas de l'assistance de défenseurs qualifiés, les juges sont quelquefois dépourvus d'expérience dans le droit applicable en la matière et les tribunaux ne disposent pas de moyens qui leur permettent d'assurer de manière certaine l'exécution de leurs décisions<sup>37</sup>. Ces préoccupations amènent à se demander si la Cour de Strasbourg a qualifié de façon exacte, ou après un examen suffisamment détaillé, ces procédures et les procédures appliquées par d'autres organisations internationales, lorsqu'elle a estimé, notamment dans les affaires *Beer et Regan* et *Waite et Kennedy*, qu'elles représentaient un autre moyen satisfaisant de règlement des litiges.

49. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas ici d'approfondir l'examen des procédures de règlement du contentieux en matière de contrat de travail des organisations internationales, ni d'indiquer les procédures qu'il conviendrait d'appliquer. Cette question est néanmoins pertinente, dans la mesure où le choix fait par les États de reconnaître l'immunité procédurale de ces organisations devant les juridictions nationales et la participation des États à l'élaboration des procédures applicables ont une incidence sur l'obligation de ces organisations de répondre de leurs actes en cas de violation des droits de l'homme, ainsi que sur l'obligation des États membres du Conseil de l'Europe de rendre des comptes. De fait, la Cour a eu à connaître à de nombreuses reprises de ces procédures de règlement des litiges.

50. La Cour a systématiquement choisi de ne pas appliquer la Convention aux affaires de litiges entre les organisations internationales et les agents à leur service. Dans les affaires susmentionnées *Beer et Regan* et *Waite et Kennedy*, la Cour a confirmé l'immunité de l'Agence spatiale européenne devant les juridictions internes des États concernés, alors que les requérants soutenaient que cette immunité les privait de la possibilité d'un procès équitable<sup>38</sup>. De même, dans les affaires *Boivin* et *Connolly*, qui portaient toutes deux sur des litiges en matière de droit du travail au sein des institutions de l'UE, la Cour de Strasbourg a jugé les requêtes irrecevables *ratione personae*, considérant que les actes en question avaient été commis directement par les institutions internationales et non par les États membres parties à la Convention<sup>39</sup>. Toutefois, dans l'affaire *Gasparini*, qui concernait un litige relatif à un agent de l'OTAN, la Cour a adopté une autre position, en estimant que le grief soulevé était lié à une défaillance structurelle de l'OTAN, qui

<sup>36</sup> Matthew Parish, [An Essay on the Accountability of International Organizations](#), 7 *International Organizations Law Review* 9, (2010).

<sup>37</sup> Voir Risha Gulati, [The Internal Dispute Resolution Regime of the United Nation](#), 55–62, (2010).

<sup>38</sup> Cour européenne des droits de l'homme, [Beer et Regan](#) et [Waite et Kennedy](#), voir note 18 ci-dessus.

<sup>39</sup> Cour européenne des droits de l'homme, décision du 9 septembre 2008, [Boivin c. 34 États membres du Conseil de l'Europe](#), requête n° 73250/01 ; Cour européenne des droits de l'homme, 9 décembre 2008, [Connolly c. 15 États membres de l'Union européenne](#), requête n° 73274/01.

impliquait les États membres de l'OTAN et rendait par conséquent la requête recevable<sup>40</sup>. La Cour a néanmoins considéré que l'instance d'appel de l'OTAN assurait une protection équivalente à celle de la Convention européenne des droits de l'homme et n'a dès lors pas fait droit à la demande du requérant. Comme la Cour avait auparavant affirmé que la « protection équivalente » des organisations internationales devait uniquement être comparable et non identique à la protection assurée par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>41</sup>, il est à nouveau difficile de dire dans quelle mesure la volonté de tenir les États responsables des procédures de règlement des litiges internes relatifs aux agents des organisations internationales, manifestée dans l'arrêt *Gasparini*, favorisera l'appréciation sur le fond de ces procédures par la Cour.

51. 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. Ces mécanismes peuvent faciliter la surveillance des activités des organisations et offrir aux personnes une voie de recours contre d'éventuelles violations de leurs droits de l'homme. Les exemples suivants donnent un aperçu des initiatives prises en la matière.

52. 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.

53. 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 États 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 adoptées<sup>42</sup>.

54. 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 États à les divulguer<sup>43</sup>. 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 listes<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 12 mai 2009, [Gasparini c. Italie et Belgique](#), requête n° 10750/03.

<sup>41</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 30 juin 2005, [Bosphorus c. Irlande](#), requête n° 45036/98. Voir également [Coöperatieve Producentenorganisatie van de nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Pays-Bas](#) requête n° 13645/05, décision de janvier 2009.

<sup>42</sup> 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/dlapil/cahdi/Texts\\_& Documents/Docs%202006/I.%20Cameron%20Report%2006.pdf](http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Texts_& Documents/Docs%202006/I.%20Cameron%20Report%2006.pdf).

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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>.

55. Le recours aux médiateurs ou à d'autres mécanismes similaires pour contrôler les activités des organisations internationales représente un moyen prometteur de renforcer leur obligation de répondre de leurs actes. Il y a lieu de se féliciter du recours au médiateur dans le cadre des sanctions prises en matière de lutte contre le terrorisme, comme nous l'avons indiqué plus haut ; mais les améliorations dans ce domaine restent possibles. Il est indispensable de conférer aux médiateurs des compétences et une autorité suffisantes pour qu'ils puissent agir comme un véritable mécanisme de contrôle des activités des organisations internationales. L'Ombudsman du Comité des sanctions concernant Al Qaïda, par exemple, peut recommander la radiation d'une personne inscrite sur la liste, mais cette recommandation peut être rejetée si le Comité s'y oppose ou si elle est renvoyée devant le Conseil de sécurité<sup>45</sup>. Il est également difficile de dire dans quelle mesure l'Ombudsman a accès à toutes les informations pertinentes, notamment aux informations classées secret défense à partir desquelles les listes de personnes soupçonnées d'activités terroristes sont bien souvent établies. Ainsi, bien qu'elles représentent une amélioration importante de la situation antérieure, les compétences de l'Ombudsman ne sont pas équivalentes à celles d'une juridiction qui exerce un contrôle juridictionnel. Il reste toujours possible de faire prévaloir les considérations politiques sur une appréciation neutre des éléments de preuve et sur les préoccupations d'équité et de respect de la procédure. De plus, le recours aux médiateurs pourrait être étendu au-delà de la question des sanctions relatives à Al Qaïda et à d'autres fonctions des Nations Unies, comme le maintien de la paix. Des organisations autres que les Nations Unies pourraient également recourir davantage aux médiateurs ou à des instances similaires (le Panel d'inspection de la Banque mondiale, que nous avons examiné plus haut, offre un exemple de ce type d'instance).

56. Une autre organisation fait usage de ces mécanismes de contrôle interne : INTERPOL. En vertu de l'article 3 de la Constitution d'INTERPOL, l'organisation ne peut intervenir pour prêter assistance aux activités politiques, militaires, religieuses ou à caractère racial de ses États membres<sup>46</sup>. Elle a néanmoins été critiquée pour avoir émis des « notices rouges » et avoir notifié d'autres mandats d'arrêt lancés par un État membre et diffusés auprès des autres États membres dans des affaires de poursuites motivées par des considérations politiques<sup>47</sup>. L'arrestation d'un militant russe de la défense de l'environnement par la police espagnole, qui l'a ensuite remis en liberté<sup>48</sup>, tout comme celle d'un militant pour l'indépendance de la Papouasie occidentale, ont suscité un certain nombre de préoccupations<sup>49</sup>.

57. INTERPOL applique à l'heure actuelle un certain nombre de procédures pour éviter de se rendre complice de poursuites motivées par des considérations politiques. Le secrétariat général procède à un contrôle en amont des demandes qu'il reçoit et conserve une liste des affaires douteuses sous surveillance, bien qu'il dispose de peu d'éléments à leur sujet. De plus, les personnes qui font l'objet de notices rouges peuvent les contester auprès de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL ; les États ont également la possibilité de contester les demandes provenant d'autres États membres, bien que cette démarche soit rare. Cette possibilité de contestation offerte aux intéressés est un exemple positif du type de mécanisme de contrôle qui pourrait être élaboré par les organisations internationales. Toutefois, on peut s'inquiéter du fait que la voie de recours qu'offre la Commission, dont la procédure n'est pas contradictoire, dont les décisions ne sont pas motivées, et dont les solutions ne sont pas contraignantes, ne satisfait pas aux critères d'une procédure en bonne et due forme, adaptée aux conséquences qu'elle entraîne pour les intéressés<sup>50</sup>. Les défaillances alléguées de cette procédure, que nous venons d'exposer, conduisent à penser que les améliorations restent possibles, peut-être en faisant preuve d'une plus grande prudence et en renforçant le degré de contrôle en amont des affaires douteuses par le secrétariat. Ce contrôle en amont (*ex ante*) s'avère particulièrement important, puisque les personnes contraintes à contester le bien-fondé de notices rouges émises à tort peuvent être arrêtées ou sujettes à d'autres sanctions avant que leur affaire ne soit contrôlée. Les États pourraient également contrôler davantage le bien-fondé des notices rouges avant

<sup>45</sup> Voir Chatham House, « [UN Sanctions, Human Rights and the Ombudsperson](#) », 17 mai 2013.

<sup>46</sup> Voir Chatham House, « [Policing Interpol](#) », 5 décembre 2012, pour plus d'informations sur les procédures et lignes directrices d'INTERPOL, ainsi que sur les relations entre INTERPOL et le Royaume-Uni.

<sup>47</sup> L'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a fait part de ses préoccupations en la matière dans sa [Déclaration de Monaco de 2012](#), paragraphe 93, puis à nouveau dans sa [Déclaration d'Istanbul de 2013](#), paragraphes 146-147. Voir également Fair Trials International <http://www.fairtrials.net/interpol/>.

<sup>48</sup> Voir Peter Osborne, The Telegraph, « [Is Interpol fighting for truth and justice, or helping the villains?](#) », 22 mai 2013.

<sup>49</sup> Voir Owen Bowcott, The Guardian, « [Interpol criticised over attempt to arrest Asian separatist leader](#) », 25 novembre 2011. En revanche, Interpol a supprimé – de façon louable – un message diffusé à travers ces réseaux par les autorités russes, qui demandaient aux États membres de suivre les déplacements de William Browder, lequel menait avec succès une campagne pour amener les États-Unis à imposer le gel des actifs des agents publics russes impliqués dans « l'affaire Magnitski ».

<sup>50</sup> Voir Cheah, W.L., « [Policing Interpol: the Commission for the Control of Interpol's Files and the Right to a Remedy](#) », *International Organizations Law Review* 7 (2010) 375-404.

d'y donner suite. Ce faisant, ils pourraient suivre l'exemple du Royaume-Uni, pour qui ces notices rouges ne sont pas un motif suffisant d'arrestation et qui les soumet à une évaluation des risques lorsqu'elles proviennent d'États non membres de l'Union européenne<sup>51</sup>. Il convient par ailleurs de ne pas oublier que les États n'ont pas l'obligation de donner suite aux notices rouges et doivent être tenus pleinement responsables des mesures qu'ils prennent à la suite des informations communiquées par INTERPOL ou des organisations similaires, et donc tenus d'en répondre.

58. 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'homme<sup>52</sup>. Un Comité d'examen des droits de l'homme chargé de missions similaires a été créé pour l'EULEX. Ces comités ont à ce jour rendu un certain nombre de décisions, qui se fondent en général sur la Convention européenne des droits de l'homme, et ont conclu à la violation, par les organisations concernées, des droits consacrés par la Convention dans quelques affaires. Ils se sont également montrés désireux de remédier à des violations graves et controversées des droits de l'homme. Le HRAP a récemment conclu dans l'affaire *Jočić* que la MINUK avait violé les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en ne menant pas d'enquête en bonne et due forme sur la disparition et la mort de civils serbes du Kosovo<sup>53</sup>.

59. Bien que leur création constitue une amélioration considérable sur le plan de la protection des droits de l'homme, ces comités ont été la cible de critiques. Leurs recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes et la MINUK et l'EULEX ne sont pas obligées d'y donner suite. En janvier 2012, la MINUK n'avait toujours pas indemnisé les victimes de violations des droits de l'homme, comme le recommandait pourtant le Comité<sup>54</sup>, tandis que le HRRP n'était pas même autorisé à recommander le versement d'une indemnisation par l'EULEX<sup>55</sup>. De plus, la compétence du HRAP se limite aux actes commis par la MINUK après la création du Comité, c'est-à-dire après la plus importante période de violence de la région, ce qui souligne combien il importe d'instituer des mécanismes de contrôle des droits de l'homme dès le *début* de l'intervention des organisations internationales, et non une fois que ces organisations ont déjà été saisies d'un certain nombre de plaintes en matière de droits de l'homme (comme cela a été le cas pour le HRRP). Les citoyens du Kosovo connaissent mal l'existence et la fonction des comités. Toutefois, ces deux comités offrent un modèle d'utilisation possible pour les situations futures dans lesquelles les organisations internationales exerceront des fonctions d'administration. Le recours à ces comités à l'avenir, ainsi que l'établissement indispensable d'organes chargés de contrôler la mise en œuvre des décisions des comités, méritent toute notre attention.

60. De fait, il convient de noter qu'aucune instance équivalente de contrôle du respect des droits de l'homme n'existe pour la Bosnie-Herzégovine, malgré la présence de la force militaire de l'Union européenne EUFOR ALTHEA et les pouvoirs importants du Bureau du Haut Représentant (OHR), créé par l'Accord de paix de Dayton et avalisé par le Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>56</sup>. Le Bureau du Haut-Représentant est tenu de remettre ses rapports d'activité au Secrétaire Général des Nations Unies, qui les transmet au Conseil de sécurité ; mais il n'existe aucun mécanisme de surveillance indépendant ni aucun moyen, pour un particulier, d'obtenir réparation en cas de violation des droits de l'homme commise par les forces et l'administration internationales, comme c'est possible au Kosovo. Cette situation souligne encore à quel

<sup>51</sup> Voir « [Policing Interpol](#) », note 46 ci-dessus.

<sup>52</sup> 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](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<sup>e</sup> session plénière, Venise, 8 et 9 octobre 2004.

<sup>53</sup> Comité consultatif des droits de l'homme, 23 avril 2013, [Svetlana Jočić against UNMIK](#), affaire n° 34/09. Voir également, à ce propos, [Kosovo: UNMIK's Legacy. The failure to deliver justice and reparation to the relatives of the abducted](#), Amnesty International, août 2013.

<sup>54</sup> Christine Chinkin, [The Kosovo Human Rights Advisory Panel](#), résumé de la réunion qui s'est tenue à Chatham House le 26 janvier 2012. Voir également Manfred Nowak, « Enforced disappearance in Kosovo: Human Rights Advisory Panel holds UNMIK accountable », in *European Human Rights Law Review*, 2013, p.275-283.

<sup>55</sup> [Human Rights Review Panel](#), 2012 Annual Report, 39.

<sup>56</sup> Le site Web du Bureau du Haut Représentant présente son rôle et ses compétences, [http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content\\_id=38612](http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38612).

point la surveillance d'une organisation internationale et l'obligation pour elle de répondre de ses actes doivent être renforcées lorsque celle-ci assure l'administration d'un territoire.

61. 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 traités<sup>57</sup> ». Lorsqu'ils interprètent ces droits, les organes de l'UE ont l'obligation de tenir compte de l'interprétation des droits équivalents de la Convention européenne des droits de l'homme retenue par la Cour, la protection assurée par la Charte ne pouvant être inférieure à celle de la Convention<sup>58</sup>. 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.

62. Il pourrait être utile pour d'autres organisations internationales de suivre à certains égards l'exemple de l'Union européenne. S'agissant des décisions politiques de grande portée prises à haut niveau par les organisations internationales, comme les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ou une décision de lancement d'une opération militaire prise par l'OTAN ou une organisation similaire, il sera sans doute inopportun que les juridictions nationales ou les juridictions administratives de première instance statuent sur la légalité de ces décisions. Aussi, en l'absence de voie de recours devant les juridictions internationales (voir plus haut la partie 4.2), les organisations internationales pourraient s'inspirer avantageusement de l'exemple de l'Union européenne, en soumettant leurs décisions à un contrôle interne, afin d'en assurer la conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme. La Commission européenne procède à une analyse d'impact des propositions de textes de loi, afin d'apprécier leurs effets probables sur les droits consacrés par la Charte, et est tenue d'expliquer ces effets dans une note<sup>59</sup>. Le Royaume-Uni a adopté un mécanisme identique prévu par la loi relative aux droits de l'homme, qui a codifié la Convention européenne des droits de l'homme dans la législation nationale et impose à l'exécutif d'insérer, dans les projets de loi déposés devant le Parlement, une déclaration de compatibilité qui explique en quoi ils sont conformes à la loi (ou déclare expressément qu'ils ne sont pas conformes, mais que le Parlement procédera à leur examen)<sup>60</sup>. Le Conseil de sécurité ou des organes équivalents ne pourraient-ils avoir l'obligation d'insérer une déclaration sur la compatibilité de leurs actes avec les obligations en matière de droits de l'homme de l'organisation concernée (y compris les obligations en matière de droits de l'homme consacrées par le droit coutumier, prévues par un traité ou auxquelles l'organisation elle-même décide de se soumettre) ? Les États pourraient également instituer des procédures internes similaires et tenir compte de la compatibilité des actes des organisations internationales dont ils partagent la responsabilité (par exemple les actes en faveur desquels ils ont voté au sein des structures décisionnelles de l'organisation) avec leurs propres obligations nationales ou internationales relatives aux droits de l'homme.

63. 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*<sup>61</sup>. 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 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.

<sup>57</sup> Voir [article 6 du Traité sur l'Union européenne](#), JO C 326/13 (« codifiant » la jurisprudence de la CJUE).

<sup>58</sup> Voir Conseil de l'Europe, APCE, commission des questions juridiques et des droits de l'homme, « [Strengthening Subsidiarity: Integrating the Strasbourg Court's Case law into National Law and Judicial Practice](#) », 43, contribution de Christos Pourgourides à la Conférence sur le principe de subsidiarité, 25 novembre 2010 (uniquement en anglais).

<sup>59</sup> Voir Commission européenne, « [Orientations opérationnelles sur la prise en compte des droits fondamentaux dans les analyses d'impact de la Commission](#) », 5–6, 6 mai 2011.

<sup>60</sup> [Human Rights Act](#) 1998, s. 19.

<sup>61</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 30 juin 2005, [Bosphorus c. Irlande](#), requête n° 45036/98.

#### 4.4. Répartition de la responsabilité entre plusieurs acteurs

64. 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.

65. 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 comportement<sup>62</sup> ». 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 internationale<sup>63</sup>.

66. Dans l'affaire *Behrami*<sup>64</sup>, 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'ONU<sup>65</sup>. 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.

67. 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

68. 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 créé 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.

---

<sup>62</sup> [ARIO](#) (note 10) art. 7.

<sup>63</sup> *Ibid.* avec commentaires, art. 7, comm. 4.

<sup>64</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Behrami* (note 33).

<sup>65</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 7 juillet 2011, *Al-Jedda c. Royaume-Uni*, requête n° 27021/08, paragraphe 84.

69. 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.

70. 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.

71. 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 obligation<sup>66</sup>. 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]<sup>67</sup> ». 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 manifeste<sup>68</sup>.

72. 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 internationales<sup>69</sup> ». 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.

73. 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 États 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'État serait responsable du fait internationalement illicite de l'organisation<sup>70</sup> ». 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. Mais le fait de tenir les États responsables des actes des organisations internationales en se fondant uniquement sur leur

<sup>66</sup> ARIO (note 10) art. 61.

<sup>67</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Bosphorus* (note 61) paragraphe 154 ; voir également Cour européenne des droits de l'homme, 18 février 1999, *Matthews c. Royaume-Uni*, requête n° 24833/94, paragraphe 32.

<sup>68</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Bosphorus* (note 61), paragraphes 155-156 ; Cour européenne des droits de l'homme, 12 mai 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, requête n° 10750/03.

<sup>69</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Bosphorus* (note 61), paragraphe 153.

<sup>70</sup> ARIO (n 10) avec commentaires, art. 62, comm. 6.

qualité de membres de ces dernières présente non seulement le risque que les États aient à répondre d'actes dont ils n'ont pas véritablement eu la maîtrise, mais également des difficultés d'ordre logistique à la fois pour le requérant, qui devra engager une action à l'encontre d'un très grand nombre d'États défendeurs, et pour les États défendeurs, qui devront convenir d'une défense commune.

74. Pour accroître le nombre de voies de recours disponibles, tout en garantissant l'existence d'un lien parfaitement clair entre les actes des États et leur obligation d'en répondre, on pourrait imaginer de tenir les États responsables des décisions qu'ils ont votées ou des actes similaires adoptés par l'administration des organisations internationales. La raison de l'obligation faite aux États de répondre des actes commis par suite de leurs propositions et de leur participation pourrait s'interpréter comme un moyen de permettre que la responsabilité des États soit engagée pour le rôle qu'ils ont joué dans la prise de décision des organisations internationales. Ainsi, l'article 59 des ARIIO, qui mentionne les actes « dirigés et contrôlés » par un État, pourrait être appliqué pour tenir les États responsables des actes en faveur desquels ils ont voté au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies ou d'une instance similaire<sup>71</sup>. Cette forme d'obligation de répondre de ses actes semblerait parfaitement légitime dans les situations où un État a voté en faveur d'un programme qui implique ce qui pourrait être considéré en soi, à première vue, comme une violation des droits de l'homme, par exemple un régime de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies ; elle serait plus délicate à justifier lorsque d'éventuelles violations des droits de l'homme ont été commises dans le cadre de la mise en œuvre de programmes, par exemple les activités de la MINUK au Kosovo. Dans l'affaire *Behrami*, la Cour n'a pas voulu appliquer la Convention à des actes tels que le vote des membres permanents du Conseil de sécurité ou la participation de troupes à des missions de sécurité des Nations Unies, considérant qu'une ingérence dans la mission confiée aux Nations Unies, assurer la paix et la sécurité, serait source de préoccupations<sup>72</sup>. Mais le fait que la Cour ait été disposée dans l'affaire *Nada* à examiner les suites données par les États aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies laisse penser que la Convention pourrait être appliquée au rôle joué par un État dans la prise de décision. Il est également possible que les juridictions se montrent davantage prêtes à statuer en ce sens dès lors qu'il n'est plus question des Nations Unies, les préoccupations exprimées dans l'arrêt *Behrami* étant dans ce cas moins évidentes. Il convient de réfléchir davantage à la viabilité et aux conséquences du fait d'amener de la sorte les États à répondre de leurs actes.

75. 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'application<sup>73</sup>. 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. Toutefois, dans l'affaire *Nada*, la Cour a refusé d'examiner la hiérarchie des normes entre la Charte des Nations Unies et la Convention européenne des droits de l'homme et si la Charte des Nations Unies doit garder automatiquement sa suprématie en vertu de l'article 103 de la Charte, lorsque les obligations nées de la Charte pour un État lui imposent de ne pas respecter ses obligations nées de la Convention. La Cour a au contraire conclu que le régime de sanctions accordait à la Suisse un degré de souplesse qu'elle n'avait pas exploité. Néanmoins, 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 internationales<sup>74</sup>. L'affaire *Nada* a considérablement accru la portée géographique de conception du recours à un contrôle indirect.

---

<sup>71</sup> Ibid. article 59. Voir également l'article 58 des ARIIO, dont le seuil – « aide et assistance » - est inférieur. Cela dit, les alinéas 2 de ces deux articles réfutent en partie cet argument, dans la mesure où la prise de décision par les États membres devrait être « conforme aux dispositions de l'organisation ».

<sup>72</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Behrami*, paragraphe 149.

<sup>73</sup> 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).

<sup>74</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Nada* (note 14) paragraphe 196.

76. Cette situation place les Etats membres devant un dilemme lorsqu'ils sont soumis à des obligations internationales qui sont sources de préoccupations en matière de droits de l'homme et n'autorisent cependant aucune véritable souplesse (on pourrait dire que l'affaire *Nada* représente ce type de situation). Ils sont contraints, soit de ne pas s'acquitter 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*.

77. Ce dilemme pourrait être tranché en imposant à l'État défendeur d'user de son influence au sein de l'organisation internationale concernée pour exercer des pressions et voter en faveur d'un changement de politique. La Cour, dans l'arrêt *Nada*, et notamment dans l'opinion concordante des juges Bratza, Nicolaou et Yudkivska en l'espèce, est allée dans ce sens. Cette interprétation des obligations nées de la Convention pour un État présente l'avantage de tenir les États responsables de leurs propres actes et omissions substantiels, tout en préservant les personnalités juridiques distinctes de l'organisation et de ses États membres, en amenant uniquement les États à répondre des choix qui s'offraient à eux dans le cadre statutaire de l'organisation. Toutefois, cette approche ne comblerait pas le vide juridique qui concerne les actes commis de façon autonome par les organisations elles-mêmes. Les États pourraient certes être tenus de contester devant une juridiction les actes des organisations internationales dont ils sont membres lorsque ceux-ci sont constitutifs d'une violation de leurs obligations en matière de droits de l'homme ; mais il faudrait pour cela qu'une instance adéquate existe, devant laquelle l'acte de l'organisation pourrait être contesté ; l'absence d'une telle instance est abordée plus en détail plus haut.

78. Le deuxième moyen de remédier à ce problème consisterait à tenir compte de l'approche retenue par le juge Malinverni dans son opinion concordante exprimée dans l'arrêt *Nada*. Le juge Malinverni a admis l'existence d'un indéniable conflit entre les obligations de la Suisse à l'égard des Nations Unies et ses obligations relatives aux droits de l'homme, tout en affirmant que les obligations à l'égard des Nations Unies devaient être examinées à la lumière des droits consacrés par la Convention. Ainsi, selon lui, lorsqu'une organisation internationale n'a pas mis en place de mécanisme de protection des droits de l'homme comparable ou équivalent à celui qu'a institué un État membre, l'État serait en situation de violation de ses obligations relatives aux droits de l'homme quand bien même il respecterait ce que l'organisation lui impose. Ce point de vue découle d'une conception des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies équivalente à celle de la hiérarchie des actes réglementaires au sein d'un ordre juridique national. Dès lors, ces résolutions ne doivent pas primer sur d'autres instruments de droit international, comme la Convention. Selon cette conception, seule la Charte des Nations Unies elle-même (qui équivaut à un acte législatif), et non l'ensemble des décisions des organes des Nations Unies, prime en vertu de l'article 103 de la Charte.

## **6. Conclusions préliminaires**

79. 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.

80. 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. Lorsque l'on examine ces options, il importe d'avoir conscience que des mécanismes différents pourraient être plus adaptés à des situations différentes. Le recours à des juridictions nationales ou locales pourrait être approprié en cas de contentieux relatif au droit du travail ou à l'administration (la mauvaise administration) d'un territoire, mais cette procédure pourrait être inadaptée à l'examen de la légalité d'un régime de sanctions ou d'une opération militaire. En l'espèce, il serait plus judicieux d'utiliser des mécanismes qui imposent l'appréciation de la compatibilité d'une politique avec les obligations relatives aux droits de l'homme, comme l'analyse d'impact à laquelle se livre la Commission européenne. De même, le recours à des juridictions internationales parfois lentes et coûteuses peut n'être pas adapté à des griefs d'envergure modeste, soulevés par une personne dans le cadre d'un contentieux du droit du travail ou d'une opération de maintien de la paix.

81. 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 fonctions<sup>75</sup>. Les Nations Unies et les autres organisations pourraient être encouragées à établir une politique claire et actualisée en matière de renonciation à leur immunité et l'Assemblée pourrait inviter ses organes à débattre de l'opportunité de procéder à des réformes dans ce domaine. 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, qui seraient examinés attentivement, afin de garantir qu'ils offrent un moyen satisfaisant d'obtenir réparation, compatible avec les normes relatives aux droits de l'homme. Cela inciterait 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 lorsqu'une violation de normes non dérogeables est alléguée ou lorsque l'organisation outrepassé ses fonctions statutaires. Comme cela a été proposé au cours de la réunion à Izmir de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme en mai 2013, la Commission de droit international pourrait être invitée à se pencher sur la question de l'immunité des organisations internationales devant les juridictions nationales et il pourrait être utile, pour la Cour de Strasbourg, d'étoffer sa jurisprudence dans ce domaine.

82. 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 et pour qu'elles puissent être parties à un litige devant les juridictions existantes, comme la Cour internationale de Justice.

83. 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. Il serait également utile d'examiner de façon plus approfondie les avantages et les inconvénients des mécanismes de surveillance en vigueur, comme ceux qui existent dans le domaine du contentieux du droit du travail ou de l'administration des territoires, de façon à pouvoir les réformer si besoin est et à fournir des connaissances sur ce sujet, qui s'avèreront utiles lors de l'établissement à l'avenir de régimes similaires. Enfin, le recours aux médiateurs et à d'autres instances comparables devrait être étendu à un plus grand nombre de domaines et les pouvoirs dont ils disposent devraient être suffisants pour leur permettre de procéder à un solide contrôle des décisions des organisations.

---

<sup>75</sup> 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.

84. 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, ou, de façon peut-être plus limitée, des actes en faveur desquels ils ont voté, qu'ils ont encouragés ou auxquels ils n'ont pas opposé leur veto (pour autant qu'ils disposent d'un droit de veto). Il importe cependant de se montrer prudent à l'égard des difficultés inhérentes au fait d'imposer une responsabilité collective à un grand nombre d'États membres.

85. 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 apportées<sup>76</sup>. 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 délaisser les obligations découlant de leur qualité de membre de l'organisation, ce qui risquerait de compromettre gravement l'efficacité de l'organisation.

86. A la lumière des considérations qui précèdent, il pourrait être opportun que le Conseil de l'Europe, en sa qualité d'organisation internationale spécialisée dans les questions ayant trait aux droits de l'homme, réfléchisse au moyen de répondre à l'invitation lancée dans la Résolution 66/100 (2011) de l'Assemblée générale des Nations Unies relative au texte de la Commission du droit international sur la responsabilité des organisations internationales et veille à y donner suite dans le cadre de ses compétences, eu égard à l'obligation de répondre de ses actes qui s'impose à lui et aux autres organisations internationales. L'invitation lancée par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa Résolution 66/100 du 9 décembre 2011 est libellée comme suit :

« 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...<sup>77</sup> »

---

<sup>76</sup> 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](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/07122010_blacklists_F.pdf).

<sup>77</sup> Souligné par nous. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/100&Lang=F](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.