

LA RESPONSABILITE INTERNATIONALE DES NATIONS UNIES

LA RESPONSABILITE POUR FAIT INTERNATIONALEMENT ILLICITE

A. Perspective de cette étude

1. La responsabilité internationale des Nations Unies dont il est question ici est celle qui peut résulter d'un fait internationalement illicite, à l'exclusion d'autres acceptions du terme¹.

Elle a pour base la personnalité juridique internationale de l'Organisation, dont l'un des attributs fondamentaux est la capacité d'être titulaire de droits et de devoirs internationaux et de participer aux mécanismes généraux de la responsabilité internationale². Elle découle du fait que l'ONU est susceptible de transgresser les obligations dont elle est tenue, dans des conditions qu'il conviendra d'examiner de plus près. Elle est régie par les normes juridiques qui déterminent les circonstances dans lesquelles les comportements sont illicites et les conséquences que cela implique.

2. N'entre pas dans le champ de cette étude la question des relations de l'ONU avec ses fonctionnaires. Ceux-ci tiennent leur condition d'emploi du Statut du personnel édicté par l'Assemblée générale, et le contentieux pouvant surgir de sa violation par le Secrétaire général relève en dernier ressort de la compétence du Tribunal administratif des Nations Unies

¹ P. ex. art. 13, par. 2, de la Charte : « Les autres responsabilités, fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale » ; voir aussi l'art. 24 : « responsabilité principale ... ».

² V. CII, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *CIJ Rec.* 1949, p. 174. V. aussi P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, 7^e éd., Paris, LGDJ, 2002, pp. 615, 716 et s. ; M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 2002, pp. 50 et s. ; International Law Association, « Draft Secondary Recommended Rules and Procedures on Responsibility of International Organizations », *Report of the Seventieth Conference*, New Delhi, 2002, p. 793 ; P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1998 (ci-après P. Klein (1998)) ; H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, 3rd Rev. ed., The Hague / London / Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, §§ 1582 et s.

(TANU)¹. Quand bien même ce Statut, acte dérivé fondé sur un traité international, s'inscrit dans la sphère du droit international public, ces rapports d'emploi ne seront pas pris en considération ici.

B. Les règles applicables

3. Sont pertinentes les règles relatives à la responsabilité internationale des organisations internationales gouvernementales ou interétatiques, ainsi que, le cas échéant, celles qui visent plus particulièrement le cas des Nations Unies².

Les premières ne se sont pas développées de manière autonome. Il est logique de recourir généralement, par extension de leur champ d'application, aux règles relatives à la responsabilité internationale des Etats³.

4. C'est ainsi qu'au stade premier de la responsabilité, il y a lieu d'affirmer que « tout fait internationalement illicite d'une organisation internationale [ici l'ONU] engage sa responsabilité internationale »⁴, ce

¹ Le Statut du personnel est édicté par l'Assemblée générale, conformément à l'article 101, par. 1, de la Charte. Pour le Statut du TANU, voir A/RES/351 (IV), A/RES/957 (X) et A/RES/50/54.

² V. C. EAGLETON, « International Organization and the Law of Responsibility », *RCADI*, 1950-I, t. 76, p. 319 ; R. ZACKLIN, « Responsabilité des organisations internationales », in SFDI, *La responsabilité dans le système international*, Paris, Pedone, 1999, p. 91.

³ La Commission du droit international des Nations Unies a terminé ses travaux sur la responsabilité des Etats (voir *Responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite*, Projet d'articles, A/CN.4/L.602/Rev.1, du 26 juillet 2001 ; ci-après « *Projet CDI* »). Depuis lors, elle a entrepris l'étude de la responsabilité des organisations internationales. Elle a désigné M. Giorgio GAJA en qualité de Rapporteur spécial. Son premier rapport (A/CN.4/532, du 26 mars 2003) souligne l'analogie avec la responsabilité des Etats (voir par. 11, p. 7). De même, le Secrétaire général de l'ONU, dans son rapport examinant la portée de la responsabilité de l'Organisation pour les activités des forces de maintien de la paix, écrit :

« La responsabilité internationale de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les activités des forces des Nations Unies découle de sa personnalité juridique internationale et de sa capacité d'exercer des droits et d'assumer des obligations au niveau international. Elle reflète également le principe de la responsabilité de l'Etat, dont il est largement reconnu qu'il s'applique aux organisations internationales et selon lequel les dommages résultant d'un manquement à une obligation internationale et imputables à l'Etat (ou à l'Organisation) engagent la responsabilité internationale de l'Etat (ou de l'Organisation) qui est tenu de verser des indemnités » (A/51/389, p. 4, par. 6).

⁴ Proposition de M. GAJA, *op. cit.*, par. 39, p. 22, inspirée de l'art. 1^{er} du *Projet CDI* : « Tout fait internationalement illicite de l'Etat engage sa responsabilité internationale ». La proposition de M. Gaja a été adoptée par la Commission du droit international lors de sa 55^e session de 2003 (à sa 2776^e séance), en tant qu'article 3, par. 1, du texte sur la responsabilité des organisations internationales (cf. A/58/10, chap. IV.C, par. 49 et 53).

fait résultant d'un comportement – action ou omission – qui est attribuable à l'ONU en vertu du droit international et qui constitue une violation d'une de ses obligations internationales¹.

Ces deux conditions de base vont être examinées en premier lieu, à commencer par la deuxième (violation d'une obligation internationale), ce qui permet de situer le cadre de l'analyse.

II. LA VIOLATION D'UNE OBLIGATION INTERNATIONALE

A. Obligations conventionnelles

5. Dans le cadre de ses activités, l'ONU conclut de nombreux accords relevant du droit international : accords de siège, accords de coopération, accords concernant des contingents militaires avec les Etats qui les fournissent, accords concernant les opérations de maintien de la paix avec les Etats sur le territoire desquels elles se déploient, accords avec d'autres organisations internationales, etc.

Les obligations résultant pour l'Organisation de ces accords sont susceptibles d'être violées par elle². On peut mentionner à cet égard l'obligation de l'ONU d'indemniser les personnes ayant subi des dommages du fait d'actes préjudiciables des membres du personnel de missions de maintien de la paix, obligation prévue dans les accords relatifs au règlement des réclamations présentées contre l'ONU³.

Au sujet des obligations financières résultant de l'application de ces accords, il a été précisé que l'obligation pour l'ONU de se conformer à ceux-ci n'est pas subordonnée à l'existence d'une résolution portant ouverture de crédit, ni au recouvrement d'éventuelles créances qu'elle a envers des tiers ayant provoqué le fait illicite à la base de sa responsabilité⁴.

¹ Voir l'article 3, par. 2, du texte précité : « Il y a fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission :

a) Est attribuable à l'organisation internationale en vertu du droit international ; et
b) Constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation internationale ».

² P. ex. les clauses compromissoires pour le règlement des différends insérées dans ces accords et l'acceptation de la décision issue de cette procédure de règlement ; cf. le par. 15 de l'échange de lettre entre le Secrétaire général de l'ONU et le représentant du Royaume-Uni pour la force de maintien de la paix à Chypre, *AJNU*, 1966, p. 46 ; clause reprise dans des accords d'affectation de contingents nationaux similaires.

³ V. *AJNU*, 1966, pp. 41-43.

⁴ Nations Unies, Bureau des affaires juridiques, avis du 24 mars 1976, *AJNU*, 1976, pp. 184-185. Il s'agit ici du remboursement d'un Etat membre, en vertu d'un accord conclu entre l'ONU et cet Etat, en raison de la destruction d'un avion mis à disposition d'un groupe d'observateurs militaires des Nations Unies en Inde et au Pakistan.

B. Obligations du droit international coutumier

6. Les organisations internationales, dont l'ONU en particulier, sont assujetties à des règles coutumières. Elles pourraient se développer plus spécifiquement pour les organisations internationales dans leurs rapports avec les Etats¹, mais généralement ce sont les règles qui régissent les relations entre les Etats qui sont applicables, par extension de leur champ de validité. Cela vaut notamment pour des activités de l'ONU analogues à celles que peuvent déployer les Etats², les règles du droit des conflits armés fournissant ici un exemple³.

On peut relever d'ailleurs que, plus que les principes gouvernant la responsabilité, ce sont les problèmes liés à la détermination du droit applicable qui présentent des difficultés.

C. Obligations résultant du droit interne d'un Etat

7. De nombreux actes accomplis par l'ONU sont gouvernés par le droit interne d'un Etat, droit privé ou droit public et administratif⁴.

La responsabilité qui peut résulter pour l'Organisation d'actes contraires au droit (responsabilité délictuelle ou contractuelle notamment) relève de l'ordre juridique étatique en cause⁵. Toutefois, il est possible qu'un accord spécifique impose à l'ONU l'obligation de respecter le droit interne d'un Etat. C'est le cas, par exemple, de certains accords concernant l'engagement d'une force de maintien de la paix sur le territoire d'un Etat⁶.

L'acte illicite de droit interne devient-il de ce fait, simultanément, un acte illicite international? La question ne se pose guère lorsque l'accord en question offre une procédure donnant aux lésés la possibilité de faire valoir leurs droits. Cependant, on ne peut entièrement exclure l'hypothèse où l'on pourrait voir dans une telle situation une violation d'une obligation conventionnelle de l'ONU à l'égard de l'Etat co-contractant.

¹ Un tel développement est assurément possible, mais en pratique les Etats sont très réticents.

² P. KLEIN (1998), *op. cit.*, p. 359.

³ Voir p. ex. la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies, du 6 août 1999, intitulée *Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies*, ST/SGB/1999/13.

⁴ P. KLEIN (1998), *op. cit.*, pp. 171 et s.

⁵ Les accords de siège prévoient en général l'obligation d'offrir à la partie privée, qui se heurte à l'immunité de juridiction de l'ONU, une procédure de règlement des litiges. V. C. DOMINICÉ, « L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales », *RCADI*, 1984-IV, t. 187, p. 180.

⁶ V. *Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix*, par. 6 (A/45/594, 9 octobre 1990).

Un exemple nous est donné dans l'accord entre l'ONU et le Rwanda à propos de la MINUAR, qui prévoyait la constitution d'une commission permanente de réclamations pour statuer sur « tout différend ou toute réclamation relevant du droit privé auquel la MINUAR ou l'un de ses membres est partie ». Saisi par le Rwanda pour mettre en marche cette procédure, en vue d'invoquer la responsabilité de l'ONU à travers la MINUAR pour s'être abstenue de protéger des personnes qui étaient sous sa garde ou qui avaient cherché vainement refuge auprès d'elle, le Secrétaire général n'a pas donné suite en arguant que la clause susvisée limitait cette procédure à des réclamations relevant du droit privé alors que la demande rwandaise concernait des réclamations fondées sur le droit international¹. Le Professeur DAVID fait cependant valoir que

« le droit interne de tous les Etats sanctionne non seulement le droit à la vie et à l'intégrité physique, mais aussi l'abstention à secourir une personne en danger. Dès lors que l'Accord de siège obligeait le MINUAR à respecter 'intégralement les lois et règlements du pays' (par. 5), il est clair que la MINUAR n'avait pas respecté le droit rwandais sur l'obligation de porter secours à personne en danger »².

D. Obligations imposées par le droit dérivé onusien

8. Il y aura lieu, ultérieurement, d'examiner la question de savoir si une décision du Conseil de sécurité est susceptible de violer une règle de droit international général ayant le caractère de *ius cogens*. Ici, il s'agit d'une autre situation : lorsqu'une résolution obligatoire du Conseil de sécurité énonce des obligations applicables dans les relations entre l'ONU et une autre personne ou entité, peut-il en résulter une responsabilité de l'ONU vis-à-vis du lésé si c'est l'Organisation qui manque à son obligation ? Il faut répondre par l'affirmative. On peut donner l'exemple des statuts des tribunaux pénaux internationaux créés par l'ONU ; ils stipulent des droits au bénéfice des prévenus, dont la transgression par ces mêmes tribunaux, organes de l'ONU, engagerait la responsabilité internationale de celle-ci.

Un autre exemple peut être tiré de l'organisation de l'administration territoriale par les Nations Unies. En confiant à l'administration du Kosovo la tâche de « [v]eiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au

¹ Cas relaté par E. DAVID, « Des occasions manquées de mettre en cause la responsabilité de la communauté internationale dans le génocide rwandais », in L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La répression internationale du génocide rwandais*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 246-247.

² *Ibid.*, p. 248.

Kosovo »¹, on pourrait penser que le Conseil de sécurité octroie un droit de retour aux réfugiés et aux personnes déplacées dont la non jouissance, attribuable à l'action ou à l'inaction de l'administration provisoire, engagerait la responsabilité de l'ONU.

E. Autres sources d'obligations

9. L'Organisation des Nations Unies est liée assurément par les principes généraux de droit et les principes généraux du droit international.

Les décisions judiciaires et arbitrales rendues dans des procédures auxquelles elle est partie sont également obligatoires pour elle.

III. ATTRIBUTION AUX NATIONS UNIES

A. Comportement des organes de l'ONU

1. Principe

10. L'analogie avec les règles gouvernant la responsabilité de l'Etat est ici évidente². Le comportement de tout organe de l'ONU est attribuable à l'Organisation, quelle que soit sa position – organe principal, organe subsidiaire – ou sa fonction, délibérative, exécutive, administrative ou judiciaire³.

La notion d'organe comprend toute personne ou entité qui a ce statut selon le droit onusien, Charte ou droit dérivé⁴.

11. Aux fins de l'attribution d'un comportement à l'ONU, la notion d'organe s'étend à des agents temporaires, recrutés sur la base d'un contrat de travail soumis à un droit interne, ainsi qu'au personnel recruté localement pour diverses tâches subalternes. Est également un agent de

¹ S/RES/1244 (1999), par. 11, al. k). Il en va de même de l'obligation de l'ATNUTO de « consulter[r] la population du Timor oriental et coopérer[r] étroitement avec elle pour s'acquitter efficacement de son mandat en vue de créer des institutions locales démocratiques, notamment une institution indépendante chargée des droits de l'homme au Timor oriental, et de transférer ses fonctions administratives et de service public à ces institutions » (S/RES/1272 (1999), par. 8).

² Voir le Deuxième rapport sur la responsabilité des organisations internationales de M. GAJA, A/CN.4/541, 2 avril 2004, p. 3.

³ V. article 4 du Projet CDI ; également P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, p. 781.

⁴ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, CII, *Rec.* 1949, p. 174, 177 :

« La Cour comprend le terme agent dans le sens le plus large, entendant par là quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'organisation agit ».

l'Organisation la personne qui agit au nom ou pour le compte d'un organe onusien, à l'exemple d'un Rapporteur spécial¹.

2. Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions

12. De manière générale, les agents de l'ONU n'exercent pas des prérogatives de puissance publique, mais cela peut être le cas dans le cadre d'une opération de maintien de la paix ou de l'administration d'un territoire. De toute manière, les actes qu'ils accomplissent au nom de l'Organisation lui sont attribuables, de sorte que l'on doit envisager la situation où l'agent ne respecte pas les instructions qu'il a reçues, et qu'il en résulte une violation du droit international au préjudice d'un tiers.

Il y a lieu, ici aussi, de s'inspirer, *mutatis mutandis*, des règles développées dans les relations entre les Etats². On doit admettre que si l'agent agit sous le couvert de cette qualité, ses actes sont attribuables à l'Organisation, quand bien même il aurait été au-delà de ce qu'il avait le droit de faire³.

B. Comportement d'un organe mis à la disposition de l'organisation

13. C'est principalement dans le contexte des opérations de maintien de la paix que l'on voit des Etats mettre à la disposition de l'ONU des formations militaires, qui sont des organes de ces Etats. Ils sont alors considérés comme des organes subsidiaires de l'Organisation⁴.

Des agents administratifs peuvent aussi, le cas échéant, être détachés, soit par un Etat, soit par une autre organisation internationale, pour accomplir une mission ou participer à un programme. C'est le cas par exemple des agents détachés à un programme d'assistance technique pour les pays en développement dont les modalités d'action sont fixées par un accord de coopération entre l'ONU et l'Etat bénéficiaire du programme⁵ ; des représentants étatiques faisant partie d'une mission d'évaluation de situation politique ou humanitaire sur le territoire d'un Etat ; ou encore

¹ La question de savoir si une personne est un agent de l'ONU est importante, par exemple, pour déterminer si elle est au bénéfice de la Convention sur les privilèges et immunités de l'ONU, du 13 février 1946 ; voir l'affaire du *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, avis consultatif du 29 avril 1999, CII, *Rec.* 1999, p. 62.

² Voir l'article 7 du Projet CDI.

³ V. Deuxième rapport de M. GAJA, *op. cit.*, p. 25.

⁴ Voir *Modèle d'accord sur le statut des forces*, *op. cit.*, par. 15.

⁵ Même si, habituellement, les accords relatifs aux programmes d'assistance technique conclus entre l'ONU ou les institutions spécialisées et les Etats bénéficiaires prévoient que le pays hôte déchargera de toute responsabilité l'organisation internationale, ses employés et agents (*AJNU*, 1975, p. 159).

des équipes de secours en cas de catastrophe mises à la disposition de l'Organisation par les Etats¹.

Le critère déterminant est ici celui du pouvoir d'instruction ou de commandement. L'ONU en est-elle investie, les actes accomplis par ces organes venus de l'extérieur lui sont attribuables². Dans son deuxième rapport de 2004, M. GAJA propose le degré de contrôle effectif exercé par l'Organisation ou l'Etat de l'agent mis à disposition comme critère décisif pour l'attribution de la responsabilité³.

C. Attribution conjointe

14. L'attribution à l'ONU d'un acte ou omission n'est pas nécessairement exclusive. D'autres acteurs peuvent être impliqués, auxquels le fait internationalement illicite est susceptible d'être attribué.

C'est le cas lorsqu'une mission est confiée simultanément aux Nations Unies et à une autre organisation, ou plusieurs, ou encore lorsqu'un Etat doit assumer certaines activités en collaboration avec l'ONU.

A chaque fois, il convient d'analyser de près la nature exacte des obligations de chacun pour déterminer, en cas de violation de l'une d'elles, comment s'articulent les diverses attributions.

Dans le cadre particulier de violation du droit international humanitaire par les membres des forces des Nations Unies, suivie par l'engagement de la responsabilité pénale desdits membres, le Secrétaire général de l'ONU propose une « responsabilité concurrente » de l'Organisation et de l'Etat fournisseur de contingents, mais ce ne pourrait être qu'une responsabilité compensatrice⁴.

¹ Pour une vue générale sur la question, voir le Deuxième rapport de M. GAJA, *op. cit.*, pp. 15-25.

² En ce sens, C. EAGLETON, *op. cit.*, p. 390.

³ V. Deuxième rapport de M. Gaja, *op. cit.*, pp. 21-22, et le nouvel article 5 qu'il propose :

« Le comportement d'un organe d'un Etat ou d'une organisation internationale qui est mis à la disposition d'une autre organisation internationale pour exercer l'une des fonctions de celle-ci est, au regard du droit international, considéré comme un fait de cette dernière dans la mesure où elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement. » (*ibid.*, p. 25) ; italiques ajoutées.

Voir aussi sur ce point P. KLEIN, « Les organisations internationales dans les conflits armés : la question de la responsabilité internationale », in M. BENCHIKH, *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 180-183 (ci-après, P. KLEIN (2001)).

⁴ Cette proposition est tirée du passage suivant de son rapport sur la responsabilité pour les activités des forces des Nations Unies (A/51/389, p. 12, par. 44) : « Étant donné que la juridiction pénale est de la compétence exclusive de l'État de nationalité et que celui-ci est tenu de faire respecter le droit humanitaire international par les membres du contingent qu'il fournit, l'Assemblée générale voudra peut-être envisager de reconnaître

Enfin, une responsabilité conjointe de l'ONU et des Etats appliquant les sanctions pourrait être retenue dans les cas où ces sanctions seraient considérées comme illicites¹. Certes, le Bureau des affaires juridiques de l'ONU semble exclure toute responsabilité de l'Organisation pour les préjudices causés par l'application des sanctions par les Etats². Mais c'est là une position pour le moins discutable, notamment lorsque les Etats se limitent à appliquer strictement ce qui a été décidé par le Conseil de sécurité. Ils ont en effet l'obligation d'appliquer ces mesures et, à ce titre, agissent en tant qu'agents d'exécution des décisions de l'ONU. Étant donné que les décisions de sanctions constituent pour les Etats des circonstances excluant l'illicéité de leurs actes d'application, une éventuelle illicéité de ces actes ne pourrait avoir d'autre origine que la décision de l'ONU.

Il s'agirait alors, dans ce cas précis, de directives, ou encore de contrainte de l'Organisation dans la commission d'un fait internationalement illicite par un Etat³. Dans son deuxième rapport sur la responsabilité des organisations internationales, le rapporteur spécial a trouvé « raisonnable de penser » qu'une organisation commettant l'un quelconque de ces faits « sera tenue responsable dans les mêmes conditions que le serait un Etat »⁴.

Une attribution conjointe pourrait aussi résulter d'une aide ou assistance à la commission d'un fait internationalement illicite, au sens de l'article 16 du Projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des Etats.

IV. RESPONSABILITE DES NATIONS UNIES EN CAS DE MESURES COERCITIVES SANS EMPLOI DE LA FORCE

A. Les éléments du problème

15. Le pouvoir dont dispose le Conseil de sécurité, agissant au nom de l'Organisation, d'ordonner des mesures coercitives n'impliquant pas le

la responsabilité concurrente des Etats de nationalité en cas de violation du droit humanitaire international par des membres des contingents nationaux ainsi que leur responsabilité civile ».

¹ Il est en effet de l'essence même des sanctions de causer des préjudices, qui ne sont pas en principe illicites.

² C'est ce qu'on peut ressortir de l'avis juridique cité par M. GAJA dans son Deuxième rapport (p. 8) : « La responsabilité de l'application des mesures d'embargo imposées par le Conseil de sécurité incombe aux Etats membres, qui doivent en conséquence supporter les conséquences financières des mesures qu'ils jugent nécessaires de prendre pour assurer le respect de l'embargo » (*AJNU*, 1995, pp. 464-465).

³ En référence au chapitre IV du Projet 2001 de la CDI relatif à la « Responsabilité de l'Etat à raison du fait d'un autre Etat », notamment les articles 17 et 18.

⁴ *Op. cit.*, p. 5, par. 9.

recours à des moyens militaires est-il susceptible d'être exercé d'une manière qui consacre un acte illicite ?

L'exercice de ce pouvoir se manifeste de diverses manières, qui apparaissent en plusieurs étapes, et c'est à leur sujet qu'il convient d'examiner si elles impliquent un risque d'illicéité.

1. L'entrée dans le Chapitre VII

16. Véritable sésame, l'article 39 constitue le passage obligé pour accéder aux pouvoirs du Chapitre VII. On sait qu'il a donné lieu à une interprétation large, couvrant des situations qui n'étaient sans doute pas envisagées à l'origine¹.

En théorie, on peut envisager l'hypothèse où le Conseil de sécurité procéderait à une détermination en dépassant manifestement le cadre de cette disposition, de sorte que toutes les mesures qu'il viendrait à prendre sur cette base seraient illégales. En pratique, c'est très peu vraisemblable, compte tenu de la très large marge d'appréciation dont le Conseil de sécurité dispose à l'égard de l'article 39.

2. L'injonction adressée à l'Etat coupable

17. Fréquemment, notamment dans les cas les plus graves, le Conseil de sécurité adresse une injonction à l'Etat qu'il désigne comme coupable dans la détermination selon l'article 39. C'est ainsi qu'après l'invasion du Koweït par l'Irak, celui-ci a reçu l'injonction de retirer toutes ses forces du territoire koweïtien². Ce type d'injonction revêt une importance d'autant plus grande que l'Etat à qui elle est adressée est menacé de sanctions s'il ne s'y conforme pas.

La question se pose donc de savoir si une telle injonction, le cas échéant, peut constituer un acte illicite à l'égard de l'Etat qu'elle vise. Si elle se borne à mettre en évidence une obligation qui incombe de toute manière à celui-ci, ce ne saurait évidemment être le cas³. En revanche, si elle impose une obligation nouvelle, la résolution peut être illégale⁴. Il s'agit d'une question à résoudre de cas en cas.

¹ Voir dans le présent ouvrage le commentaire de l'article 39.

² Résolution 660 (1990) du 2 août 1990.

³ Ainsi, dans la première guerre du Golfe, le Conseil de sécurité a rappelé à l'Irak son devoir de respecter le droit international humanitaire, S/RES/666 (1990), et le droit diplomatique, S/RES/667 (1990).

⁴ La résolution 748 (1992), combinée à la résolution 731 (1992), à l'encontre de la Libye est d'une légalité douteuse ; V. C. DOMINICÉ, « Le Conseil de sécurité et le droit international », *Revue yougoslave de droit international*, numéro spécial en l'honneur du professeur M. SAHOVIC, vol. 43, Nos 1-2, 1996, pp. 197, 203. Voir aussi, sur ce point, G. ARANGIO-RUIZ, « On the Security Council's Law-making », *Rivista di diritto*

3. Les mesures de contrainte

18. Les mesures de contrainte sans recours à la force doivent être prises par les membres des Nations Unies et c'est à eux que le Conseil de sécurité s'adresse en leur ordonnant d'agir.

Ici aussi, l'on doit poser la question d'une éventuelle violation du droit international. C'est une question un peu théorique au stade de la décision elle-même, sauf si le contenu de la résolution, en tant que tel, est manifestement contraire au droit¹ ; c'est un problème d'une évidente acuité en ce qui concerne les effets de ces mesures, considérés dans leur relation avec les droits de l'homme.

B. Les effets des mesures coercitives au regard des droits de l'homme

19. L'Organisation des Nations Unies, en matière de droits de l'homme, a des responsabilités de promotion et de développement, ainsi que de contrôle. Cependant, elle peut également se trouver dans une position d'acteur, susceptible par conséquent de transgresser des obligations lui incombant à cet égard.

C'est un problème que l'on rencontre particulièrement lorsque le Conseil de sécurité ordonne des embargos qui affectent la population civile, lorsque l'ONU conduit des opérations de maintien de la paix, ou encore lorsqu'elle est chargée de l'administration d'un territoire. La première de ces situations est évoquée ici.

20. On admet généralement que les droits fondamentaux protégés par les instruments conventionnels et le droit coutumier doivent être respectés par les Nations Unies². Il est en revanche plus difficile de déterminer ce

internazionale, 3/2000, pp. 702 et s. et pp. 712 et s. pour l'examen de la licéité de nombreuses obligations imposées à l'Irak par la résolution 687 (1991).

¹ On peut se référer ici aux décisions des Comités des sanctions établissant les listes des personnes visées par les sanctions financières. Ces sanctions financières sont décidées dans une résolution du Conseil de sécurité, lequel délègue à ses Comités le pouvoir d'établir et de mettre à jour la liste des personnes dont les avoirs sont à bloquer. La violation d'une obligation internationale de l'ONU intervient ici dans l'absence de voie de recours ouverte aux personnes figurant dans la liste pour faire retirer leurs noms de la liste, du droit de la défense et de toutes les garanties de « due process ». Voir, pour des cas concrets, O. BRING, P. CRAMÉR & G. LYSÉN, in V. GOWLLAND-DEBBAS (ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions : A Comparative Study*, Martinus Nijhoff, 2004, pp. 508 et s.

² V. p. ex. F. MEGRET, F. HOFFMAN, « The UN as a Human Rights Violator ? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities », *Human Rights Quarterly*, vol. 25, 2003, pp. 314-342 ; A. CLAPHAM, « Sanctions and Economic, Social and Cultural Rights », in V. GOWLLAND-DEBBAS (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer Law International, 2001, p. 133 ; E. DE

que cela implique au juste, ce qui constitue une violation et quelles conséquences cela entraîne. L'Organisation n'est pas dans la même position qu'un Etat, sauf circonstances spéciales (administration d'un territoire par exemple), de sorte que chaque type de situation doit être examiné pour lui-même.

21. Considérant plus particulièrement les mesures coercitives qui nous concernent ici, des documents officiels et d'autres études révèlent à quel point des mesures d'embargo peuvent avoir un impact désastreux sur la population civile du pays visé¹, même si les résolutions du Conseil de sécurité, comme il est usuel, comprennent des exceptions pour certains biens, dont les médicaments et les biens de première nécessité. Cela ne suffit certainement pas, car d'autres problèmes graves surgissent, comme celui de l'enseignement, celui de l'eau, etc.².

En bref, ce sont divers droits fondamentaux que les sanctions économiques mettent en péril. On va même jusqu'à évoquer la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide³, en pointant le doigt sur le fait que le régime des sanctions contre l'Irak portait une atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de la population irakienne.

22. Sans doute diverses questions doivent-elles encore être élucidées. L'on doit assurément reconnaître que les Nations Unies engagent leur responsabilité si les mesures qu'elles ordonnent conduisent à la violation de règles relevant du *ius cogens*. Une difficulté majeure consiste à déterminer le seuil à partir duquel cette violation est consacrée.

La personne du lésé est l'Etat frappé par les mesures coercitives. S'il entend obtenir la cessation de tout ou partie de celles-ci, ne va-t-il pas se heurter à l'objection qu'il lui appartient d'abord de satisfaire à ce qui est exigé de lui pour restaurer la paix et la sécurité internationales ? Ce serait un argument peu convaincant, car si la sanction heurte le *ius cogens*, elle

WET, « Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures under Article 41 of the UN Charter and the Iraqi Sanctions Regime », *LJIL*, vol. 14 (2), 2001, pp. 277-300.

¹ Dans une littérature abondante, voir notamment W.J.M. VAN GENUGTEN & G.A. DE GROOT (ed.), *United Nations Sanctions : Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights*, Antwerpen / Groningen / Oxford, 1999.

² V. dans l'ouvrage collectif cité dans la note précédente l'étude de R. NORMAND, « Human Rights Assessment of Sanctions : the Case of Iraq 1990-1997 », p. 19. Dans le même sens et pour une évaluation générale de ces dérogations humanitaires, voir D. L. TEHINDRAZANARIVELO, *Les effets secondaires des sanctions non militaires des Nations Unies. Aspects juridiques et influence sur le nouveau concept de sanction de l'ONU*, Thèse IUHEI, n° 662, Genève, 2003, pp. 129-185.

³ Article II. Voir le document de travail établi par M. BOSSUYT, E/CN.4/Sub.2/2000/33, notamment p. 18. Voir aussi G. SIMONS, *Imposing Economic Sanctions : Legal Remedy or Genocidal Tools ?*, London [...], Pluto Press, 1999.

ne saurait être maintenue en raison du fait que le motif qui la justifie n'a pas disparu.

23. Ces mesures coercitives sont mises en œuvre par les Etats. On peut se demander s'ils encourent eux aussi une responsabilité, dans quelles circonstances et dans quelle mesure.

Il faut rappeler que les sanctions sont en principe licites¹. Cependant, nous visons ici la transgression des règles de *ius cogens* par les mesures coercitives décidées par l'ONU. Du même coup surgit la question du droit – du devoir ? – des Etats de refuser de prendre les mesures d'application qui sont requises d'eux. S'il devait apparaître, dans des circonstances précises, que les effets de sanctions portent atteinte à des normes de *ius cogens*, les Etats pourraient – devraient ? – cesser d'appliquer tout ou partie des résolutions en cause. Ils devraient cependant, auparavant, tenter d'obtenir que celles-ci soient amendées².

Sur la question de la responsabilité, il faudrait également retenir ici la responsabilité conjointe de l'ONU – qui a ordonné des mesures contraires aux normes impératives – et des Etats qui continuent à appliquer de telles mesures après que leur tentative de faire amender les décisions contraires à des règles de *ius cogens* ait échoué.

V. RESPONSABILITE DES NATIONS UNIES EN CAS DE RECOURS A DES MOYENS MILITAIRES

A. Les opérations conduites par l'Organisation

24. Les opérations de maintien de la paix sont menées au moyen de formations militaires mises à la disposition des Nations Unies par des Etats membres. Elles sont conduites par le Secrétaire général³.

Quand bien même ces contingents demeurent des organes étatiques, ils agissent pour le compte de l'Organisation dont ils deviennent des organes subsidiaires. L'élément déterminant est ici le pouvoir d'instruction et de contrôle, critère de contrôle qui « confirme clairement l'imputabilité à l'ONU des violations du droit international commises par des forces de maintien ou d'imposition de la paix agissant sous la supervision de l'Organisation »⁴.

¹ Voir *supra*, § III. C.

² En ce sens, N. ANGELET, « Protest Against Security Council Decisions », in K. WELLENS (ed.), *International Law : Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, Martinus Nijhoff, 1998, pp. 277-285.

³ Sur les opérations de maintien de la paix, voir P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, pp. 1009 et s. et la riche bibliographie y incluse.

⁴ P. KLEIN (2001), *op. cit.*, p. 180.

Ces principes ne sont pas modifiés lorsque ces formations sont engagées dans des missions de combat, tant et aussi longtemps qu'elles agissent sous l'autorité du Secrétaire général.

Leurs actes sont attribués à l'Organisation, y compris comme déjà vu, ceux qui pourraient être accomplis *ultra vires*. Demeure réservée la question de savoir si l'ONU peut se retourner contre l'Etat national de la formation militaire.

25. La question la plus délicate, pour déterminer si l'on est en présence d'un fait internationalement illicite, est celle du droit applicable.

Dans les cas usuels, les actes dommageables relèvent essentiellement du droit interne de l'Etat où les forces de maintien de la paix sont engagées. Certains actes particuliers sont toutefois susceptibles de transgresser le droit international, par exemple des actes de torture ou des arrestations arbitraires.

Lorsque des opérations de combat sont engagées, le panorama juridique se modifie avec l'application du droit des conflits armés. Les actes justifiés par les nécessités militaires sont licites, ceux qui vont au-delà ne le sont pas¹.

B. Les mesures militaires autorisées par les Nations Unies

26. Depuis la résolution 678 (1990) autorisant les Etats disposés à le faire à « user de tous les moyens nécessaires », cette formule a été utilisée à plusieurs reprises.

Sauf que le recours par eux à la force est licite, les Etats qui font usage d'une telle autorisation engagent leur propre responsabilité à raison des actes illicites que leurs forces armées pourraient commettre². S'appliquent ici les règles relatives à la responsabilité des Etats pour les actes de leurs organes. Il est significatif à cet égard de constater le refus des responsables des Nations Unies de reconnaître certaines opérations autorisées comme constituant des opérations des Nations Unies³.

¹ L'illustration classique est fournie par l'Accord Spaak - U Thant relatif aux règlements des réclamations des ressortissants belges au Congo ; voir J. SALMON, « Les Accords Spaak - U Thant du 20 février 1965 », *AFDI*, 1965, pp. 469-497. Les termes de ces accords ont été par la suite repris dans les accords ultérieurs relatifs au règlement des mêmes types de réclamations.

² V. Deuxième rapport de M. GAJA, *op. cit.*, p. 17.

³ Par ex. la déclaration de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, J. PEREZ DE CUELLAR, à propos de la première guerre du Golfe : « ce n'est pas la guerre des Nations Unies. Il n'y a pas de casques bleus ni de drapeaux de l'ONU (...). Cela dit, c'est une guerre légale dans le sens où elle a été autorisée par le Conseil de sécurité » (*Le Monde*, 9 février 1991). Voir aussi l'avis du Bureau des affaires juridiques de l'ONU qui affirme que le Commandement unifié en Corée n'est pas un organe subsidiaire soumis au contrôle

Faut-il envisager une éventuelle responsabilité des Nations Unies, en amont peut-on dire ? Il faudrait alors pouvoir établir que l'autorisation est illicite, ce qui n'est pas exclu en théorie, mais difficile à imaginer en pratique¹.

VI. RESPONSABILITE DES NATIONS UNIES EN CAS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE

27. Des missions d'administration territoriale, au sens large, ont été confiées aux Nations Unies en relativement grand nombre. Auparavant, la Société des Nations en avait également fourni plusieurs exemples².

Ces missions présentent des formes très diverses. Elles poursuivent également des objectifs variés³.

28. Les obligations internationales dont les Nations Unies sont tenues résultent de diverses sources.

Les textes qui définissent la mission de l'ONU, et des organes qui agissent pour elle, sont importants. Actes unilatéraux onusiens, textes conventionnels, il s'agit à chaque fois de déterminer si les obligations qu'ils instituent pour l'ONU impliquent un droit correspondant au bénéfice d'un tiers, qui pourrait alors, le cas échéant, être victime d'une violation de ce droit⁴.

29. Lorsque les tâches de l'ONU comportent, peu ou prou, l'exercice de prérogatives de puissance publique au plan interne du territoire administré, l'Organisation va se trouver, à certains égards, dans la même situation que les autorités officielles d'un Etat, assujettie par conséquent

du Conseil de sécurité, quand bien même sa constitution a été autorisée par ce dernier ; « Statut du Commandement des Nations Unies en Corée - Résolution 84 (1950) du Conseil de sécurité », avis du 16 juin 1994, *AJNU*, 1994, p. 625, par. 3 et 4.

¹ La licéité de ces autorisations a été en effet discutée dans la doctrine. Voir p. ex., S. EL SAYEGH, *La crise du Golfe : de l'interdiction à l'autorisation du recours à la force*, Paris, LGDJ, 1993, pp. 494-502 ; A. NOVOSSELOFF, *Capacité et incapacité du Conseil de sécurité des Nations Unies à utiliser la force armée : fondements, pratiques, perspectives*, Thèse Université Panthéon-Assas (Paris II), 1999, pp. 490-505. Pour une vue d'ensemble de cette pratique, voir L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002 (1), pp. 5-50.

² Voir notamment R. WILDE, « From Danzig to East Timor and Beyond : The Role of International Territorial Administration », *AJIL*, vol. 95, 2001, pp. 582 et s. ; Y. DAUDET, « L'action des Nations Unies en matière d'administration territoriale », *Cours Euro-Méditerranéens Bancaja de Droit international*, vol. VI, 2002, pp. 459 et s.

³ Cela peut aller de la simple administration d'un camp de réfugiés à la prise en charge complète d'un territoire et de sa population.

⁴ Voir *supra*, paragraphe II.D.

aux mêmes obligations que celui-ci, en matière particulièrement de respect des droits de l'homme. On peut avoir affaire ici, entre autres, à la responsabilité de l'ONU, à travers sa mission d'administration territoriale, pour défaut de diligence, soit dans le maintien de l'ordre et de la sécurité publics pour empêcher des violences interethniques¹, soit dans la prévention de violations des droits de la personne humaine, surtout des femmes et des enfants².

30. Il peut aussi se présenter des situations où le rôle de l'ONU consiste à assumer la souveraineté externe du territoire administré. Les obligations conventionnelles et coutumières qu'implique la présence de celui-ci sur la scène internationale sont assurément de celles qu'il appartient à l'Organisation de respecter, et dont la transgression peut donner lieu à sa responsabilité. On peut penser à cet égard au suivi et au respect des recommandations de l'Organisation internationale du travail demandant aux Etats d'agir d'une certaine manière et de faire un rapport sur les mesures prises en ce sens.

31. Il faut rappeler aussi que la mission de l'ONU peut être partagée avec des autorités étatiques ou d'autres organisations internationales. La question de la responsabilité internationale doit alors être examinée en fonction de cette situation juridique concrète, qui peut impliquer, par exemple, une responsabilité conjointe, subsidiaire, etc.³.

¹ On peut se référer ici aux nombreux décès et blessures suite aux violents affrontements entre les Albanais et les Serbes du Kosovo le 17 mars 2004 dans la ville de Mitrovica, et qui se sont vite répandus dans tout le Kosovo. La responsabilité de l'ONU pourrait ici être invoquée pour défaut de diligence des autorités provisoires onusiennes dans le maintien de l'ordre et de la sécurité publics, notamment face à une situation qui était loin d'être imprévisible. Sur ces événements, voir – entre autres – *Le Monde* du 19 mars 2004.

² C'est le cas par exemple du défaut de prévention du proxénétisme et du trafic de femmes au Kosovo, dénoncé notamment par Amnesty International dans son rapport du 6 mai 2004 (AI INDEX : EUR 70/010/2004) :

“Where abuses have been perpetrated by organized criminals or private individuals, and where a state has failed to take effective action or bring those responsible to justice, then the authorities – in this case, UNMIK – may be held responsible for those abuses of human rights. With respect to violence against women, the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) notes that states should exercise due diligence to prevent, investigate and, in accordance with national legislation, punish acts of violence against women, whether those acts are perpetrated by the state or by private persons” (le rapport est disponible sur <http://web.amnesty.org/library/index/engneur700102004>, consulté le 20 mai 2004).

³ Voir *supra*, paragraphe III.C.

VII. CIRCONSTANCES EXCLUANT L'ILLICÉITÉ

32. Dans le système de la responsabilité internationale de l'Etat, la question des circonstances excluant l'illicéité revêt de l'importance¹. Elle se pose également à propos de la responsabilité des Nations Unies – et des organisations internationales en général d'ailleurs.

Il n'y a pas de raison pour que, quant au principe, les règles développées dans les relations entre les Etats ne soient pas applicables ici, par extension de leur champ d'application². Il s'agit toutefois de déterminer si chacune des circonstances généralement retenues est susceptible d'être pertinente, compte tenu des situations dans lesquelles les Nations Unies peuvent se trouver.

33. Le consentement (article 20 du Projet CDI), la légitime défense (art. 21), les contre-mesures à raison d'un fait internationalement illicite (art. 22), la force majeure (art. 23), la détresse (art. 24), l'état de nécessité (art. 25), sont toutes des circonstances qui, le cas échéant, pourraient être pertinentes.

34. Par exemple, la légitime défense est un concept applicable aux troupes de maintien de la paix. Jusqu'à présent, le droit de légitime défense accordé aux forces de maintien de la paix est surtout une légitime défense personnelle, analogue à celle connue en droit interne (le droit d'utiliser la force et de se défendre lorsque les membres des opérations de maintien de la paix sont attaqués)³.

La légitime défense, au sens international du terme et visée par l'article 21 du Projet de la CDI, pourrait cependant intervenir dans l'hypothèse où une entité territoriale administrée par les Nations Unies serait victime d'une agression. Mais ici encore, la qualification d'une action armée contre le territoire administré comme étant une agression se heurte à l'absence d'un titre de souveraineté de l'ONU sur ce territoire.

¹ Dans le Projet CDI, le cinquième Chapitre de la Première partie (articles 20 à 27) traite de ces circonstances.

² V. P. KLEIN (1998), *op. cit.*, p. 395.

³ Voir, par exemple, la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (Annexe à A/RES/49/59 du 9 décembre 1994) qui dispose dans son article 21 « [qu'] aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme restreignant le droit de légitime défense ». Ce droit de légitime défense a été également affirmé par le Secrétaire général dans son rapport soumis au Conseil de sécurité en vue de l'établissement, en 1978, de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban, avec une précision sur la légitime défense ainsi octroyée (S/12611, p. 2, point D) : « La Force recevra des armes de caractère défensif. Elle ne devra faire usage de la force qu'en cas de légitime défense. La légitime défense comprendrait la résistance à toute tentative de l'empêcher par la force de s'acquitter de ses fonctions, conformément au mandat du Conseil de sécurité ».

Dans le cas du Kosovo, par exemple, les actes juridiques pertinents des Nations Unies affirment la souveraineté de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) sur le Kosovo et ne parlent que « d'une administration intérimaire permettant à la population du Kosovo de jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie »¹.

Dès lors, pourrait-on parler d'agression en cas d'action armée de la Serbie et Monténégro sur le territoire du Kosovo, ou s'agirait-il seulement d'actes de violence contre sa propre population, maintes fois condamnés par les résolutions du Conseil de sécurité ? On peut penser qu'une éventuelle réaction armée de l'ONU contre ces actes serait justifiable sur la base de la légitime défense.

Autre exemple, la question de savoir si et dans quelle situation l'Organisation pourrait avoir recours à des contre-mesures peut être débattue car elle dispose d'autres moyens de réaction, mais on ne saurait l'exclure, par exemple consécutivement à la violation d'un traité.

En bref, il y a lieu de penser que les règles valables dans les relations entre les Etats sont applicables par analogie, même si les situations justifiant leur application sont à certains égards plus réduites.

35. On peut mentionner que l'ONU conclut parfois des accords qui stipulent expressément qu'elle est exonérée de toute responsabilité à l'occasion de réunions tenues hors du siège de l'ONU et de ses organes².

VILLES CONSEQUENCES DE LA RESPONSABILITE DES NATIONS UNIES

A. La personne du lésé

36. Il faut dire en terme de principe que le système de la responsabilité internationale implique des acteurs très divers. On le voit bien à propos de la responsabilité de l'Etat. Si le Projet CDI vise uniquement la

¹ S/RES/1244 (1999) du 10 juin 1999, Annexe II, par. 5. Le par. 8 de la même Annexe prévoit « [u]n processus politique en vue de l'établissement d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des Accords de Rambouillet et du principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région ... » (italiques ajoutées). Dans le même sens, on peut encore avancer la prescription dans le premier règlement de l'Administration provisoire du Kosovo de la continuité de l'application de la législation yougoslave sur ce territoire, sous réserve de sa compatibilité avec les règles internationales relatives aux droits de l'homme et de l'accomplissement du mandat de la MINUK (UNMIK/REG/1999/1 du 25 juillet 1999, Section 3); même si cette section 3 du règlement a été par la suite abrogée pour faire place à un nouveau régime « sur la loi applicable au Kosovo » (voir Y. DAUDET, *op. cit.*, pp. 528-529).

² V. R. ZACKLIN, *loc. cit.*, p. 95.

responsabilité d'Etat à Etat, il réserve l'application de règles de droit international à d'autres relations¹; c'est ainsi que la responsabilité internationale de l'Etat peut être engagée vis-à-vis d'une personne privée².

Il en va de même de l'ONU, qui peut être tenue d'obligations vis-à-vis de personnes privées, d'entreprises, de diverses entités publiques ou privées.

C'est à chaque fois en identifiant la teneur et la nature de la règle, lorsqu'elle est transgressée, que l'on peut déterminer la personne du lésé.

37. A vrai dire, compte tenu de la diversité des lésés potentiels, c'est au sujet des « droits nouveaux » dont ceux-ci vont devenir titulaires que des différences vont apparaître, moins sans doute quant à la substance de ces droits qu'à l'égard de la procédure. Ainsi, la voie diplomatique n'est ouverte qu'à certaines entités. La personne privée, sauf disposition conventionnelle créant une voie de réclamation, peut s'adresser au Secrétariat, mais sans garantie d'être entendue, ou alors elle doit s'en remettre à la protection diplomatique de son Etat national.

B. Le contenu de la responsabilité internationale des Nations Unies

38. Les travaux de la CDI doivent ici aussi servir de guide. Le Projet énonce des règles qui donnent le reflet du droit coutumier³. Applicables dans les relations entre les Etats, elles ont sans doute vocation à s'appliquer à d'autres cas de responsabilité internationale⁴.

Ce sont donc ces règles qu'il convient de retenir, sauf au cas où l'une d'elles se révélerait inadaptée, ou encore lorsque la situation particulière de l'ONU justifie un traitement particulier. Par exemple, la règle de la

¹ Voir l'art. 56.

² Voir l'arrêt de la Cour internationale de Justice du 27 juin 2001 dans l'affaire *LaGrand* (CIJ Rec. 2001, pp. 466 et s.), qui met en relief la violation d'un droit individuel; cela implique du même coup un rapport de responsabilité internationale entre l'Etat et l'individu. V. C. DOMINICÉ, « Responsabilité internationale et protection diplomatique selon l'arrêt *LaGrand* », in *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI, Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Edición de Fernando M. Mariño Menéndez, 2002, pp. 233-242.

³ La Deuxième Partie du Projet d'articles sur la responsabilité des Etats est intitulée « Contenu de la responsabilité internationale de l'Etat », et comprend les articles 28 à 41 répartis en trois chapitres (« Principes généraux », « Réparation du préjudice », et « Violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général »).

⁴ C'est ainsi que dans l'arbitrage *Texaco-Calasiatic*, R.-J. DUPUY a fait application du principe de la *restitutio in integrum* dans une relation de responsabilité entre un Etat et une entreprise privée; cf. *JDI*, 1977, p. 350.

non-pertinence du droit interne doit être entendue sans préjudice du pouvoir d'ordonner des sanctions.

39. L'obligation de mettre un terme à un acte illicite qui persiste (cessation¹) doit être retenue. Un Etat frappé d'un embargo ayant des effets illicites, par exemple, devrait pouvoir demander la cessation de cette situation. Une telle demande a été plusieurs fois présentée dans la pratique², mais il faut reconnaître que l'Etat cible des sanctions est souvent en mauvaise position pour revendiquer une telle cessation, cette demande pouvant être interprétée comme un moyen de s'affranchir des sanctions qui lui sont imposées. Compte tenu de cette relation particulière entre l'ONU et l'Etat frappé d'un embargo, faut-il alors octroyer le droit de demander la cessation de l'illicite à tous les Etats membres ? Devant quel forum cette demande devrait-elle être faite ? Bref, l'obligation de l'ONU de mettre un terme à son acte illicite est bien à retenir, reste toutefois la question de la personne qui pourra le demander efficacement et du moyen approprié pour ce faire.

En revanche, on peut douter que le devoir d'offrir des garanties de non-répétition, qui figure dans le même article, soit généralement applicable³.

40. Le principe de la réparation du préjudice causé⁴ est assurément applicable. Quant aux diverses formes de la réparation, on admettra que la restitution⁵ – lorsqu'elle est possible – et l'indemnisation⁶ – forme la plus fréquente – doivent être retenues, ce que la pratique confirme⁷.

¹ Voir art. 30 du Projet CDI.

² Dans la pratique, de telles demandes ont été faites, ou étaient implicites, dans les actes de protestation contre des sanctions ayant des effets humanitaires illicites continus, sous forme d'actions précises ou à l'occasion des interventions dans les diverses instances onusiennes. Les acteurs en sont à la fois les Etats, les organisations régionales et les organisations non-gouvernementales (ONG) ; voir sur ces actions de contestation et leurs justifications juridiques, D. L. TEHINDRAZANARIVELO, *op. cit.*, pp. 388-406.

³ On peut envisager quelques situations particulières, par exemple, des comportements répréhensibles de « casques bleus ». On pourrait aussi envisager les cas des décisions de sanctions dont les effets touchent les droits fondamentaux de la personne humaine ; la non-répétition viserait alors ici, non la faculté de prendre une telle décision – ce qui serait d'ailleurs inconcevable – mais le contenu de la décision, c'est-à-dire la garantie que l'ONU ne mettrait plus en place un régime de sanction de la même nature que celui à l'origine de sa responsabilité.

⁴ Art. 31 du Projet CDI.

⁵ Art. 35 du Projet CDI.

⁶ Art. 36 du Projet CDI.

⁷ Le principe d'indemnisation des dommages engageant la responsabilité juridique de l'ONU a été affirmé dès 1965, dans l'affaire du Congo. Voir doc. S/6597, cité par P. KLEIN (2001), *op. cit.*, p. 193.

Enfin, la satisfaction doit être envisagée *mutatis mutandis* et dans des cas exceptionnels. Il nous paraît que des excuses, lorsqu'elles sont justifiées, sont de nature à consolider la crédibilité, et la dignité des Nations Unies. De même, des sanctions prises à l'encontre de membres des forces armées soumis au contrôle de l'ONU qui se sont rendus personnellement responsables de violations du droit international seront une forme acceptable de satisfaction¹.

C. Aspects procéduraires

41. Brièvement, il y a lieu d'invoquer la question des voies ouvertes au réclamant.

S'il s'agit d'un Etat, ou d'une organisation internationale, les canaux diplomatiques lui sont ouverts, de même qu'est possible, si nécessaire, le recours à l'arbitrage, prévu au demeurant fréquemment, mais à des fins limitées, dans les accords de siège².

42. Quant aux réclamants individuels, il faut chaque fois examiner si une procédure leur est offerte, comme par exemple dans les accords relatifs aux opérations de maintien de la paix. Dans des circonstances particulières, l'ONU pourrait, par un acte unilatéral, instituer un système de traitement des réclamations.

Il faut rappeler d'ailleurs que dans la plupart des cas, il y a lieu d'appliquer soit un accord de siège, soit un accord qui fait référence à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, de sorte qu'à la protection assurée à l'ONU par l'immunité de juridiction et d'exécution correspond l'obligation pour elle d'offrir une procédure de règlement des différends.

Enfin, la protection diplomatique de l'Etat national peut conduire à un accord, en matière d'indemnisation particulièrement. Au sujet de cette protection diplomatique, la question est parfois posée de savoir dans quelle mesure il y a lieu de tenir compte de la règle de l'épuisement des voies de recours internes. A vrai dire, l'ONU n'est pas un souverain territorial à qui la possibilité doit être donnée de corriger, par le truchement de ses tribunaux, l'erreur de l'un de ses organes. Il paraît que le droit doit être reconnu à un Etat de prendre fait et cause pour son ressortissant sans que celui-ci ait eu à satisfaire d'autre exigence que le recours aux procédures offertes par l'ONU elle-même.

¹ En ce sens, P. KLEIN (2001), *op. cit.*, p. 197.

² V. C. DOMINICÉ, « L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales », *RCADI*, 1984-IV, t. 187, p. 180.

D. Responsabilité des Membres des Nations Unies

43. Au plan général du droit des organisations internationales, la question de la responsabilité des Etats membres d'une organisation internationale à raison des obligations de celle-ci est posée. Il s'agit de savoir si ces Etats doivent assumer, à titre subsidiaire faut-il préciser, et cela en cas de défaillance de celle-ci¹, les obligations incombant à l'Organisation, financières particulièrement.

Le problème est donc différent de celui de savoir si l'acte d'une organisation est de nature à engager simultanément la responsabilité de ses membres. Il s'agit alors d'un problème d'attribution².

44. La question évoquée ici ne doit pas nous retenir en ce qui concerne l'ONU. Ses obligations, financières notamment, doivent être assumées par elle, et il appartient à l'Assemblée générale de lui en donner les moyens. En cas de défaut, il y a lieu de la rappeler à ses devoirs par les voies appropriées.

Christian DOMINICE*

*Professeur honoraire de l'Université de Genève et de
l'Institut universitaire de hautes études internationales,
Membre de l'Institut de droit international*

¹ Le problème a surgi particulièrement à l'occasion de la déconfiture du Conseil de l'étain et a fait l'objet de diverses études; voir les travaux de l'Institut de Droit international, « Les conséquences juridiques pour les Etats membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers » (Rapporteur, Mme R. HIGGINS), *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. 66-I, pp. 249-469, et vol. 66-II, pp. 233-320 et 444-452.

² Voir *supra*, paragraphe III du présent chapitre.

* L'auteur tient à exprimer sa gratitude à M. Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, chargé d'enseignement invité à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève et collaborateur d'enseignement à l'Université de Neuchâtel, qui lui a apporté une collaboration particulièrement précieuse.