

# REGLEMENT DES DIFFERENDS DE DROIT PRIVE AUXQUELS UNE ORGANISATION INTERNATIONALE EST PARTIE

## Introduction

1. Le but du présent document est d'appuyer la réflexion sur le règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie. Le règlement des réclamations de tiers pour préjudice corporel ou décès et pour perte de biens ou dommages résultant de la conduite des opérations de paix des Nations Unies illustrera notre propos.
2. Les organisations internationales jouissent généralement de l'immunité de juridiction civile devant les tribunaux nationaux. L'immunité devant les tribunaux nationaux est destinée à garantir le fonctionnement indépendant des organisations internationales.
3. Cette immunité empêche très souvent les individus victimes d'un préjudice causé par la conduite d'une organisation internationale de faire aboutir une demande en réparation devant un tribunal national.
4. Dans de tels cas, l'immunité des organisations internationales a, ces dernières années, été de plus en plus souvent remise en cause devant des organes judiciaires. Ces contestations reposent fréquemment sur l'allégation que le maintien de l'immunité est incompatible avec le droit d'accès à un tribunal.
5. Plusieurs tribunaux nationaux ont dernièrement examiné cette remise en question, en s'appuyant sur diverses motivations en droit qui ont abouti à des conclusions divergentes. Dans plusieurs cas, ils ont retenu comme élément pertinent l'existence d'une voie alternative offerte au demandeur par l'organisation internationale.
6. Au niveau international, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'est penchée à plusieurs reprises sur la relation entre le droit d'accès à un tribunal et l'immunité des organisations internationales<sup>1</sup>. Elle a invariablement conclu que le maintien de cette immunité ne portait pas atteinte à ce droit. Pour arriver à une telle conclusion, elle s'est demandée si l'immunité tendait à un but légitime et s'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Dans son appréciation, il importe d'examiner si les requérants disposaient de voies alternatives raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention. La formulation des décisions de la CEDH laisse supposer qu'en cas de circonstances factuelles différentes de celles des espèces susmentionnées, il ne pourrait être exclu qu'elle conclue que le maintien de l'immunité porte atteinte à l'article 6 de la Convention.
7. La contestation grandissante de l'immunité des organisations ne s'est pas seulement fait entendre devant les tribunaux, elle s'est aussi manifestée dans la littérature juridique et l'opinion publique de plusieurs pays, en particulier dans les situations où il s'avérait que les requérants ne disposaient d'aucun autre recours (effectif).

## Voies alternatives

8. Dans les différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie, cette dernière offre souvent une voie alternative. Dans le cadre des Nations Unies, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (CPIUN) prévoit explicitement ceci. Aux termes de la Section 29 de cette convention :

L'organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour :

- a) les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie ;

---

<sup>1</sup> Voir Beer et Regan c. Allemagne, [1999] CEDH 6 ; Waite et Kennedy c. Allemagne, [1999] CEDH 13 ; Chapman c. Belgique, [2013] ECHR 094 ; Association des Mères de Srebrenica c. Pays-Bas, [2013] ECHR 194.

b) les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'Organisation qui, du fait de sa situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée par le Secrétaire général.

9. Les contrats commerciaux conclus par les organisations internationales comportent généralement une procédure de règlement des différends. Beaucoup d'organisations internationales prévoient également un mécanisme interne de traitement des recours résultant de différends de droit du travail.

10. Il apparaît toutefois plus pertinent de pourvoir à une voie alternative pour les recours portant sur les activités opérationnelles des organisations internationales, en particulier lorsque ces activités constituent des opérations militaires. Plusieurs organisations internationales ont pris des dispositions pour le règlement des réclamations de droit privé consécutives à de telles opérations. L'exemple le plus connu est probablement celui des Nations Unies pour le règlement des réclamations résultant d'opérations de paix onusiennes. De telles réclamations ont récemment retenu l'attention du public et des juristes, notamment celles formées par les victimes de l'épidémie de choléra en Haïti<sup>2</sup>. Il semble donc instructif de s'arrêter sur cet exemple.

### **Procédures de règlement des différends liés à des opérations de paix de l'ONU**

11. L'accord sur le statut des forces (SOFA), normalement conclu entre les Nations Unies et l'État hôte, est le principal document juridique régissant une opération de paix onusienne. Chaque accord est rédigé sur la base d'un SOFA modèle que le Secrétaire général des Nations Unies a soumis à l'Assemblée générale en 1990<sup>3</sup>. Le modèle et les SOFA de chaque mission s'appuyant sur ce modèle exemptent l'opération de paix de l'ONU de la juridiction de l'État hôte. Ils comportent aussi un article sur le règlement des différends ou des réclamations relevant du droit privé auxquels l'opération de paix des Nations Unies est partie et à l'égard desquels les tribunaux du pays hôte n'ont pas compétence en raison d'une disposition du SOFA<sup>4</sup>. L'article prévoit que le règlement de ces réclamations sera confié à une commission permanente créée à cet effet et composée de trois membres. Le Secrétaire général et le gouvernement du pays hôte nomment chacun un des membres de la commission ; le président est désigné d'un commun accord par le Secrétaire général et le gouvernement. Les sentences de la commission ne sont pas susceptibles d'appel et ont force obligatoire.

12. De telles commissions permanentes de réclamations n'ont jamais été créées. La pratique a consisté à mettre en place, au sein des missions, des comités locaux d'examen de demandes d'indemnisation, composés exclusivement de personnels de l'opération et chargés d'examiner les réclamations présentées par des tiers pour préjudice corporel ou décès et pour perte de biens ou dommages matériels imputables à des actes commis par des éléments civils ou militaires de la mission dans l'exercice de leurs fonctions officielles, de les approuver ou de formuler des propositions de règlement<sup>5</sup>.

13. Le fait que les comités locaux d'examen de demandes d'indemnisation soient composés uniquement de personnel de l'opération et d'aucun représentant de l'État hôte, a été l'objet de critiques pour manque d'impartialité. L'ONU a elle-même reconnu cette lacune<sup>6</sup>.

14. Les normes appliquées par les comités locaux d'examen de demandes d'indemnisation ont été décrites par le Secrétaire général ; elles comprennent les éléments suivants :

- a. L'Organisation est responsable de la perte de biens et des dommages matériels causés par des forces des Nations Unies dans le cadre de leur fonctionnement ordinaire sauf en cas d'« impératifs opérationnels » — c'est-à-dire lorsque les dommages résultent d'actions nécessaires entreprises par une force de maintien de la paix dans l'exercice de son

---

<sup>2</sup> En octobre 2013, les avocats de victimes ont intenté un recours collectif contre les Nations Unies devant le tribunal fédéral du district Sud de New York.

<sup>3</sup> Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix, A/45/594, 9 octobre 1990.

<sup>4</sup> *Idem*, art. 51.

<sup>5</sup> A/51/389, 20 septembre 1996, p. 8-9.

<sup>6</sup> A/51/903, 21 mai 1997, p. 4.

mandat. La définition d'impératifs opérationnels par les Nations Unies donne une signification très large à cette notion.

b. Des limitations temporelles et financières ont été fixées pour les réclamations de tiers contre les Nations Unies. Elles déterminent le délai de forclusion, les types de préjudice et de perte indemnisables ainsi que le montant allouable. La limitation de la responsabilité de l'Organisation comme moyen de répartir les risques des opérations de maintien de la paix entre l'Organisation des Nations Unies et les États hôtes repose sur l'hypothèse selon laquelle les opérations de maintien de la paix consensuelles sont menées dans l'intérêt du pays sur le territoire duquel elles sont déployées, et qu'ayant expressément ou implicitement accepté le déploiement d'une opération de maintien de la paix sur son territoire, le pays hôte doit être réputé assumer le risque de l'opération et, au moins en partie, la responsabilité des dommages pouvant en découler. On peut se demander si cette hypothèse est réaliste dans certains États hôtes, et s'il est juste de faire supporter les conséquences aux victimes.

c. Les Nations Unies rejettent les réclamations qui « impliqueraient nécessairement un examen des questions politiques ou stratégiques ». Ce fut la raison invoquée par les Nations Unies pour considérer la réclamation liée à l'épidémie de choléra en Haïti comme irrecevable en application de la section 29 de la CPIUN.

15. Ces éléments tendent à restreindre les chances d'aboutir d'une réclamation consécutive à une opération de paix des Nations Unies.

### **Différences entre les organisations internationales**

16. Les organisations internationales sont aussi nombreuses que différentes. Il existe par exemple de fortes différences dans la portée de l'immunité dont elles jouissent au regard des juridictions civiles des États. Les voies alternatives de règlement des réclamations qu'elles proposent sont également différentes.

17. Il apparaît cependant qu'elles partagent un élément commun dans la limitation des possibilités de règlement des différends de droit privé auxquels elles sont parties. La constatation de ce manque de responsabilité peut nuire à leur réputation, et plus encore s'il existe un hiatus entre, d'un côté, l'importance que l'organisation attache à la responsabilité des autres acteurs et, de l'autre, ses politiques et pratiques internes. Elle prête ainsi le flanc à la critique selon laquelle elle ne traduit pas ses paroles en actes.

18. Le risque existe aussi de voir les lacunes perçues dans le dispositif de règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie inciter les requérants à se tourner de plus en plus souvent vers les États membres.

19. Ce qui précède indique que le règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie est digne d'intérêt<sup>7</sup>.

20. Eu égard à la différence entre les organisations internationales, des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie exigent d'être examinés en prenant en compte les caractéristiques de l'organisation concernée. À titre d'exemple, nous indiquons ci-après de possibles mesures destinées à améliorer le règlement des différends de droit privé découlant d'une opération de paix des Nations Unies.

### **Possibles mesures destinées à améliorer le règlement des différends de droit privé découlant d'une opération de paix des Nations Unies**

21. Les mesures destinées à consolider l'application de la section 29 de la CPIUN portent soit sur l'accès à un mécanisme de règlement des réclamations, soit sur les critères observés par un tel dispositif pour examiner une réclamation.

---

<sup>7</sup> Cette conclusion est corroborée par les travaux universitaires, en particulier par l'étude menée entre 1996 et 2004 par l'Association de droit international sur la responsabilité des organisations internationales.

22. Accès à un mécanisme de règlement des réclamations
- a. Création de commissions permanentes des réclamations tel qu'envisagé par le SOFA modèle

La création d'une commission permanente des réclamations pour chaque opération des Nations Unies garantirait, dès le début de l'opération, l'existence d'un mécanisme accessible aux requérants. Cela contribuerait à la perception de l'impartialité de ces mécanismes.

- b. Levée de l'immunité de l'Organisation dans des cas définis

La levée de l'immunité permettrait à un tribunal national de statuer sur une réclamation introduite par des particuliers. La CPIUN prévoit que le Secrétaire général peut et doit lever l'immunité accordée à un fonctionnaire ou à un expert en mission des Nations Unies dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. Bien que cette disposition ne prévoie pas cette possibilité pour l'Organisation elle-même, le raisonnement s'applique par analogie. L'absence de voie alternative peut constituer un facteur important pour déterminer s'il est fait obstacle au cours de la justice dans un cas particulier.

- c. Nomination d'un médiateur

C'est une mesure moins lourde que la levée de l'immunité. Le médiateur examinerait les réclamations des requérants résultant de la conduite d'une opération de paix. Il formulerait des recommandations pour le traitement de ces réclamations, que ce soit une indemnisation ou un moyen d'améliorer les procédures. Sa mise en place pourrait s'inspirer de celle du Bureau du médiateur du Conseil de sécurité, chargé d'examiner les demandes de radiation d'individus, groupes, entreprises ou entités figurant sur la liste du Comité des sanctions du Conseil de sécurité contre Al-Qaida<sup>8</sup>.

23. Critères d'examen d'une réclamation

- a. Réviser les critères d'examen des réclamations.

### Questions visant à orienter la réflexion

1. Partagez-vous notre analyse du dispositif actuel de règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie ?
2. Quelle est votre expérience en droit interne en matière de règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie ?
3. En particulier, pouvez-vous donner des exemples dans votre droit interne de lacune dans le règlement des différends susmentionnés ayant conduit les requérants à se tourner vers les États membres ?
4. Considérez-vous que l'amélioration du règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie mérite de retenir l'attention ?
5. Eu égard spécifiquement au règlement des réclamations de droits privé résultant des opérations de paix des Nations Unies, quel est selon vous l'intérêt des mesures proposées ci-dessus ?

---

<sup>8</sup> Le Bureau du médiateur a été créé par la résolution 1904 du Conseil de sécurité, le 17 décembre 2009.